UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX-EN-PROVENCE

L'IMMUNITÉ

ACCORDÉE PAR LA LÉGISLATION FRANÇAISE

AUX DISCOURS

ET A LA

REPRODUCTION DES DISCOURS

TENUS DANS LES CHAMBRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

PAR

EUGÈNE CURET

Avocat à la Cour

AIX-EN-PROVENCE. — IMPRIMERIE TYP.-LITH. P. POURCEL
40, Cours Mirabeau, 40

1908

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE - FACULTÉ DE DROIT D'AIX

Personnel

MM. BRY, doyen, professeur de Droit Romain, chargé des cours de Pandectes et de Législation Industrielle.

JOURDAN, professeur de Droit Civil, chargé du cours d'Histoire du Droit Privé (Doctorat).

BOUVIER-BANGILLON, professeur de Droit Commercial, chargé du cours de Droit Maritime.

VERMOND, professeur de Droit Romain, chargé du cours de Pandectes.

MOREAU, professeur de Droit Administratif, chargé des cours de Droit Administratif approfondi et de Législation Financière.

AUDINET, professeur de Droit International public et privé, chargé du cours de Droit International (doctorat).

CÉZAR-BRU, professeur de Droit Civil, chargé du cours de Droit Civil approfondi.

BABLED, professeur d'Economie Politique, chargé du cours d'Histoire de Doctrines Economiques (Doctorat).

BONNECARRÈRE, professeur de Législation Criminelle, chargé du cours d'Enregistrement et Notariat.

DELPECH, professeur de Droit public et de Droit constitutionnel, chargé du cours de Droit Constitutionnel (Doctorat).

RIPERT, agrégé, chargé du cours de Droit Civil.

PERROUD, agrégé, chargé des cours de Procédure Civile et d'Histoire générale du Droit Français.

RAYNAUD, agrégé, chargé des cours d'Economie Politique (Licence et Doctorat) et d'Histoire du Droit Public (Doctorat).

JOUGLA, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'IMMUNITÉ

ACCORDÉE PAR LA LÉGISLATION FRANÇAISE

AUX DISCOURS ET A LA REPRODUCTION DES DISCOURS

TENUS DANS LES CHAMBRES

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547006_0028

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX-EN-PROVENCE

L'IMMUNITÉ

ACCORDÉE PAR LA LÉGISLATION FRANÇAISE

AUX DISCOURS

ET A LA

REPRODUCTION DES DISCOURS

TENUS DANS LES CHAMBRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

PAR

EUGÈNE CURET

Avocat à la Cour

AIX-EN-PROVENCE. — IMPRIMERIE TYP.-LITH. P. POURCEL
40, Cours Mirabeau, 40

1908

INTRODUCTION

Lorsqu'on étudie l'histoire des institutions parlementaires, on constate en faveur de l'immunité de la parole dans les Assemblées Législatives, une tradition déjà longue de plusieurs siècles.

Elsynge, notamment, raconte comment en Angleterre, sous le règne d'Edouard III, les Communes discutant les prérogatives royales, ne furent jamais interrompues ni arrêtées dans leurs délibérations.

Il faut reconnaître d'ailleurs que d'autres monarques n'eurent point le même respect à l'égard d'une immunité que les parlementaires anglais tenaient de la coutume. Mais généralement, les violations de cet ancien privilège furent suivies de confirmations éclatantes et qui ont certainement contribué à le faire passer dans la législation écrite du pays (1).

C'est ainsi que dans la 20me année du règne de Richard II, Haxey, membre de la Chambre des

(1) Erskine May, *Parliamentary Practice,* 2me édition, Livre I, Chap. IV.

Communes, se vit condamner en Parlement comme traitre, pour avoir proposé de réduire les dépenses excessives de la maison royale. A l'avènement de Henri IV, Haxey adressa une pétition au nouveau monarque. Il demandait la révision de son procès et l'annulation d'un jugement « contraire à la loi et à la coutume jusqu'alors observées au parlement ». Et le jugement fut annulé par le roi, de l'avis et avec l'assentiment de tous les lords spirituels et temporels, ce qui était, sans aucun doute, la reconnaissance du privilège par le roi et la Chambre des lords, la plus haute autorité judiciaire du pays.

La même année, d'ailleurs, les Communes, de leur côté, indiquent dans une pétition au roi, qu'à leur sens, Haxey avait été condamné contrairement aux coutumes du parlement, qu'il importait « aussi bien dans l'intérêt de la justice que pour la sauvegarde des libertés des Communes » que cette condamnation fut annulée ». Le roi accepta la pétition, avec le consentement des lords. Si bien que toute la législature convint que le jugement Haxey, contraire aux privilèges du parlement, devait être cassé.

De même en 1512, sous le règne de Henri VIII, Mr. Strode fut poursuivi devant la Stannary Court et condamné par elle à l'amende et à la prison pour avoir proposé des bills tendant à organiser les mineurs d'étain à Cornwall. Aussitôt, le parlement

vote un act qui affirme que la procédure intentée contre Strode est nulle et qui ajoute que toute procédure engagée contre un membre du parlement à raison d'un bill, d'un discours ou d'une déclaration quelconque concernant le parlement, devant lui être communiqué et être débattu par lui, serait radicalement nulle et de nul effet.

Il y eut d'autres violations du privilège au cours du XVI^e siècle. La dernière est le cas célèbre de sir John Eliot, Denzil Hollis et Benjamin Valentine qui furent condamnés, pour leur conduite, la cinquième année du règne de Charles III par le Banc du roi. Le 8 juillet 1641, toutes ces procédures furent déclarées contraires à la loi et au privilège du parlement par la Chambre des Communes. Plus tard, les 12 et 13 novembre 1667, les Communes décidèrent que l'Act de Henri VIII concernant Richard Strode, était une loi générale s'étendant à tous les membres des deux Chambres. Les lords, dans une conférence, acceptèrent la décision des Communes et le 15 avril 1668, le jugement du Banc du roi concernant Eliot, Hollis et Valentine, fut annulé par la Chambre des lords.

C'eût été là une reconnaissance légale suffisante du privilège qui nous occupe. Il reçut cependant une confirmation plus formelle pendant la Révolution de 1688. L'article 9 du bill des Droits déclare, en effet, que « la liberté de la parole, les débats et

procédures du parlement ne doivent être ni empêchés ni mis en question en aucune Cour ou bien en dehors du parlement ». Ainsi, dès le XVII[e] siècle, il est reconnu et décidé que seul le parlement a un droit de contrôle sur les discours tenus par ses membres dans l'exercice de leurs fonctions et que ces discours jouissent à l'égard de toutes les autorités du royaume d'une immunité absolue.

Cette immunité, nous la retrouvons aujourd'hui, non seulement en Angleterre, mais encore dans les lois constitutionnelles de tous les pays qui ont adopté les institutions parlementaires.

Pour nous en tenir à la France, la Constitution de 1875 et la loi sur la presse du 29 juillet 1881 ont voulu assurer l'irresponsabilité du représentant tant à l'égard du pouvoir exécutif qu'à l'égard du corps électoral et des particuliers. Cette volonté du législateur s'explique lorsqu'on sait le rôle que doit jouer le parlement.

Le parlement, en France, remplit en effet une double mission. Il est chargé de discerner et de faire passer dans la législation du pays les volontés du peuple souverain. Il contrôle, en outre, l'application que fait des lois le pouvoir exécutif.

Le rôle est d'une complexité et d'une délicatesse particulières. Le peuple souverain manque généralement d'idées claires. Ceux même qui, par habitude ou par profession, ont pour lui une estime

particulière, reconnaissent quelquefois que ses facultés intellectuelles gagneraient à être soumises à une discipline sérieuse. Et, d'ailleurs, à supposer que par occurence, le corps électoral puisse concevoir le désir d'une réforme définie, il lui est difficile de fixer le moment où cette réforme sera utilement réalisée, et de trancher les questions de détail que soulève sa réalisation.

Ces difficultés sont résolues, en son nom, par le parlement Une fois consacrés par le suffrage universel, les parlementaires sont censés posséder sur tous ces points une compétence spéciale. Et quelque soit la part de vérité contenue dans une fiction très répandue, pour que nos réprésentants puissent prendre d'utiles décisions en toute liberté d'esprit, il faut évidemment qu'ils se trouvent à l'abri des atteintes de l'électeur incompétent, qu'ils ne travaillent pas « soue l'œil des barbares ».

A un autre point de vue, la défense des intérêts généraux du pays, ne va point sans heurter — parfois violemment — les intérêts particuliers. La légende qui montre la vérité sous les traits d'une femme nue, n'affirme pas que son aspect soit agréable à tout le monde. Comment le parlementaire mènera-t-il le bon combat pour lequel les électeurs l'ont armé, si les particuliers peuvent, suivant le droit commun, lui demander raison devant les tribunaux d'une franchise un peu rude ?

Enfin, il tombe sous les sens que pour conduire à bonne fin sa mission de surveillance, le parlement doit jouir à l'égard du gouvernement de la plus large indépendance. Le contrôle deviendrait illusoire s'il pouvait être supprimé ; si le pouvoir exécutif, par exemple, était autorisé à provoquer sans raisons de nouvelles délibérations, à dissoudre ou ajourner le parlement ou plus simplement encore à arrêter sous prétexte de complot les membres de l'opposition.

C'est pourquoi la Constitution de 1875, en consacrant ce qu'il est convenu d'appeler les immunités parlementaires, a essayé d'assurer la pleine indépendance de nos représentants. Dans ce but, elle les a rendus inviolables, elle a réglementé le droit qu'a le gouvernement de provoquer de nouvelles délibérations d'ajourner ou de dissoudre la Chambre et elle n'a pas voulu que les députés répondissent pénalement, ni civilement de leurs opinions et de leurs votes.

FONDEMENT DE L'IMMUNITÉ

La constitution de 1875 a-t-elle atteint le but qu'elle visait ? Tout d'abord dans les rapports des représentants et du pouvoir exécutif, il semble bien que ceux-ci ne jouissent pas de la liberté absolue que les constituants voulurent leur octroyer et il paraît difficile de concilier l'irresponsabilité complète avec le droit de dissolution, même limité et strictement réglementé. Comment peut-on soutenir qu'un député émettra librement à la Chambre toutes les idées qui lui plairont, si le gouvernement, effrayé, par les lois qu'il propose et par l'accueil réservé par la majorité à ses propositions, a le droit de dissoudre l'Assemblée ? Tout au moins de l'ajourner ou même encore de lui demander une nouvelle délibération ?

En réalité, il n'y a point d'incompatibilité entre l'irresponsabilité du représentant et le droit de dissolution. Tout notre droit constitutionnel, en effet,

repose sur deux grands principes : le principe de la souveraineté nationale et celui de la séparation des pouvoirs.

Suivant le premier, la souveraineté, c'est-à-dire le pouvoir de gouverner le groupe qui forme l'Etat, réside dans la volonté collective de la société soumise à ce pouvoir et non plus dans la volonté d'une personne désignée par Dieu et choisie dans une famille élue par lui. Le principe de la souveraineté nationale a été formulé pour la première fois dans la déclaration des droits de l'homme dont l'art. 3 porte que : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ». Et la Constitution de 1791, titre III, article 1 ajoute que : « La souveraineté est une, indivisible et imprescriptible. Elle appartient à la nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. » (Ce principe qui nous vient de J.-J. Rousseau et qui est actuellement battu en brèche par toute une pléiade d'écrivains, n'en reste pas moins aujourd'hui, un principe positif de notre droit politique) (1). La souveraineté nationale ne peut guère se manifester directement. Et il est facile de comprendre à quelles difficultés d'ordre pratique on se heurterait, si l'on

(1) Duguit. Manuel de Droit constitutionnel, page 31.

voulait que chacun des citoyens composant l'Etat, intervint personnellement toutes les fois qu'il est nécessaire de prendre une décision dans l'intérêt de la collectivité et de l'appliquer. D'où la nécessité pour cette collectivité d'exercer la souveraineté non pas directement mais par délégation.

Cette souveraineté est une et indivisible, mais elle est susceptible de manifestations diverses selon qu'elle s'exerce à formuler des lois, à les exécuter, ou à les interpréter à l'occasion de discussions entre citoyens. Les constituants, parcequ'ils étaient sous l'influence de certaines idées de Montesquieu et que d'ailleurs ils se souvenaient trop des excès commis sous l'ancien régime, lorsque le roi centralisait tous les pouvoirs entre ses mains, voulurent que les titulaires des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui tous d'ailleurs étaient pour l'exercice de ces pouvoirs, de simples délégués de la nation, fussent absolument indépendants les uns des autres.

Depuis 1789, la séparation a été conçue de plusieurs manières. Dans un premier système, on a voulu cette séparation aussi nette que possible. Les ministres, agents du pouvoir exécutif, sont choisis en dehors du parlement où ils ne pénètrent ni ne parlent. Le parlement n'a sur eux aucune action. De son côté le pouvoir exécutif n'a aucune action sur le parlement. A peine peut-il par des messages,

attirer l'attention des législateurs sur une réforme désirable (Constitution de l'an III, art. 163. Constitution de 1848). Quelquefois cependant et pour éviter une prédominance tyrannique du parlement, le pouvoir exécutif pourra opposer aux lois votées soit un veto provisoire soit un veto définitif.

Ici, à moins qu'on ne le considère comme un complément du droit de veto, le droit de dissolution ne se comprend pas. Effectivement les titulaires des pouvoirs exécutif et législatif, sont, les uns et les autres, et au même titre des délégués du peuple souverain. Ils n'ont aucun rappart et chacun d'eux exerce son action sans contrôle possible de l'autre. Admettre que le pouvoir exécutif ait le droit de dissoudre le parlement, alors que ce dernier ne peut lui demander aucun compte, c'est créer une supériorité à son profit, c'est lui donner des pouvoirs législatifs, puisque sans engager sa propre responsabilité, il pourra anéantir l'assemblée toutes les fois qu'elle sera sur le point de prendre une décision qui lui paraîtra désagréable.

L'expérience a démontré d'ailleurs que cette conception de la séparat'on des pouvoirs était trop étroite.

Le principe avait été introduit dans nos constitutions pour obvier aux abus possibles d'un pouvoir trop considérable. En fait, les pouvoirs trop exactement séparés eurent vite fait de se considérer

comme des rivaux qui devaient prédominer l'un sur l'autre et la séparation devint une source d'abus non moins graves que ceux qu'elle devait prévenir. La constitution de 1791, où cependant le roi avait conservé le droit de veto, aboutit à la dictature de la Convention, par l'affaiblissement progressif du pouvoir exécutif. Celle de l'an III, où le directoire perdait le droit de veto, fut successivement violée par les pouvoirs rivaux. Le 18 Brumaire naquit de ces violations successives et de la lassitude qu'éprouvait le pays à la suite de secousses et de crises continuelles. Celle de 1848, en dépit des précautions prises, bien qu'elle eut déclaré coupable de forfaiture le président qui empêcherait l'assemblée de remplir son mandat, bien qu'elle eut enjoint aux citoyens de le tenir pour déchu, ipso facto, et de lui refuser obéissance, ne nous a pas moins conduits, par les voies les plus directes, au 2 décembre.

Aussi le législateur de 1875 préféra-t-il revenir aux idées de Montesquieu, et établir une séparation des pouvoirs tempérés. Les pouvoirs rivaux se pénètrent l'un l'autre. Les ministres sont bien les agents du pouvoir exécutif, choisis par lui sur indition des chambres ou du moins en considération de leurs tendances, mais ils ont leur entrée dans les chambres; ils y prennent la parole, ils proposent des lois et politiquement ils répondent de leurs actes devant le parlement. Réciproquement le pou-

voir exécutif a la faculté de s'opposer momentanément à l'exécution d'une loi votée, en demandant à son sujet une deuxième délibération et sur l'avis conforme du Sénat, il peut même prononcer la dissolution de la chambre. Cela pour éviter qu'il ne soit annihilé par le Parlement.

Ces droits, d'ailleurs, ne furent pas accordés, sans opposition, au président de la République. En 1875, on a soutenu comme Pétion l'avait fait en 1789 (1), que le droit de dissolution était la plus grave des atteintes portées à l'irrévocabilité des représentants de la nation et qu'il paraissait d'autant plus exorbitant que le titulaire du pouvoir exécutif étant somme toute un délégué des chambres, il allait être possible de voir un mandant révoqué par son mandataire.

Cette argumentation présente, au moins, deux points faibles. Tout d'abord il n'est pas exact de prétendre que le Président de la République est le mandataire des Chambres. Il est élu par elles, mais une fois élu, il devient absolument irrévocable et indépendant du pouvoir législatif.

En 2° lieu l'irrévocabilité des parlementaires n'est pas incompatible avec le droit de dissolution. Il est bien entendu que les représentants tirent

(1) Archives parlementaires, 1re série, tome VIII, page 584.

leurs pouvoirs de l'élection. Le pouvoir exécutif ne saurait donc les révoquer. Leur collège électoral ne le pourrait davantage puisque ils représentent, comme nous le verrons par la suite, le pays tout entier et non pas leurs inconscriptions.

Mais personne n'oserait soutenir qu'un représentant de la nation n'a pas de comptes à rendre à la nation qui lui délègue l'exercice du pouvoir législatif. Or, si l'on examine les conditions dans lesquelles le pouvoir exécutif peut user du droit de dissolution, il est facile de voir que la constitution n'a pas voulu créer un pouvoir personnel en faveur du Président de la République, puisqu'elle lui impose l'obligation de convoquer les électeurs dans les deux mois et le contrôle du Sénat. Lorsque le chef de l'Etat estime que la politique suivie par la Chambre ne répond pas à la volonté du pays, il renvoie les députés dans leurs collèges électoraux. Il fait ainsi un véritable referendum. La nation prise pour juge, répond dans un délai très court et tous les pouvoirs se soumettent à son verdict.

Par conséquent, il est difficile de prétendre que par la dissolution, le pouvoir exécutif peut demander des comptes aux représentants. En exerçant ce droit le gouvernement ne blâme pas les députés ; il indique simplement au pays, que les actes de la Chambre ne lui paraissant pas conforme à ses desirs, il veut le prendre pour souverain juge. Si bien

que somme toute, suivant le mot de M. Esmein (1) par la dissolution c'est la responsabilité même des députés à l'égard de la nation qui est mise en jeu.

Nous concluons donc, très nettement, qu'il n'y a point; sauf en apparence, de responsabilité du représentant à l'égard du pouvoir exécutif. Le député n'est responsable qu'à l'égard du peuple souverain et l'intervention du pouvoir exécutif dans la mise en jeu de cette responsabilité ne saurait en changer les caractères.

Mais peut on ainsi affimer que le député n'a de comptes à rendre de ses actes qu'au peuple souverain et que notamment il ne dépend en aucune mesure du groupe d'électeurs grâce auquel il siège, à la Chambre ?

L'Etude des rapports entre l'élu et l'électeur, nous fournira une réponse et nous devons tout d'abord indiquer que depuis l'Ancien régime une évolution considérable de ces rapports mérite d'être signalée.

Avant 1789 le contrat qui liait l'électeur et l'élu était un contrat privé un contrat de droit civil. Le député aux Etats-Généraux était le mandataire de ceux qui l'avaient choisi. « Les sujets du roi se faisaient représenter par des députés à leur choix,

(1) Eléments de droit constitutionnel français et comparé 4e édition, page 350.

auxquels ils donnaient des mandats, comme les commettants en droit civil avaient coutume d'en donner à leurs fondés de pouvoir » (1).

Ces mandats étaient très étroits et limitaient les obligations du député de la manière la plus formelle. Il arriva même que certaines villes défendirent à leurs élus de prendre la moindre décision sans leur en référer (2).

D'ailleurs de la procédure observée pour les élections, des instructions écrites qui étaient données aux représentants, il apparait bien que le député simple mandataire de son baillage, représentait uniquement les intérêts privés de ceux qui l'envoyaient aux Etats-Généraux.

Au surplus, avant de s'y rendre, il jurait d'agir au mieux des intérêts de ses commettants. Et ce n'était point là une simple formalité. Les électeurs entendaient que ce serment fût respecté et les élus ne songaient pas à le trahir. Ainsi lorsque les Etats de 1484 furent réunis, on put voir combien les députés conservaient le souvenir de leur responsabilité : Le peuple voulait une diminution d'impôt ; le roi la refusait, en accompagnant son refus de menaces à l'adresse des États : « Personne, répondirent

(1 et 2) Pierre Dandurand, *Le mandat impératif*, thèse Bordeaux, 1896, p. 23 et suivantes.

les députés, ne devait être étonné, ni ému de ce qu'ayant reçu le mandat du peuple, s'étant chargés de sa cause et ayant juré de la soutenir, ils se défendaient selon leurs forces, principalement au sujet de l'impôt des tailles. Nous commettrions une faute grave en ne montrant pas une forte résistance, et n'encourrions-nous que le reproche d'une faute légère si nous permettions sans résistance qu'on lui prit sous forme de paiement ce qui est à lui » (1) ?

L'idée que le député était le mandataire et le représentant de ses électeurs se maintint jusqu'à la Révolution. A cette époque, une conception nouvelle s'établit. En vertu du principe de la souveraineté du peuple, le député, ancien ambassadeur envoyé vers le souverain, est transformé en représentant du souverain même. En outre, loin d'être considéré comme le mandataire de sa circonscription, il devient celui du peuple tout entier. Dès lors, les électeurs perdent le droit de limiter les pouvoirs de leur élu : « Si chaque député, disait Sieyès, venait à l'Assemblée Nationale avec des mandats impératifs donnés par les électeurs directs, il représenterait la volonté de ceux-ci et non la volonté de la nation ; c'est ce résultat qu'il faut empêcher » (2).

(1) *Journal des Etats-Généraux tenus à Tours en 1484*, rédigé en latin par Jehan Masselin, traduit par Bernier, Paris 1835, page 414.

(2) *Archives Parlementaires*, 1re Série, t. VIII, pages 594-595.

Par conséquent, avec la Révolution, élargissement de la représentation privée. « La Nation est une personne titulaire de la souveraineté ; elle donne mandat à une autre personne, le Parlement, de l'exercer en son nom. Il y a un véritable mandat; les deux sujets du mandat sont la Nation d'une part, qui est le mandant, et le Parlement d'autre part, qui est le mandataire. L'effet de ce mandat sera de produire une représentation de telle sorte que la manifestation de volonté émanée du Parlement, sera comme si elle émanait de la Nation et produira les mêmes effets.... C'est le Parlement tout entier, formant une personne juridique qui reçoit mandat d'exercer cette souveraineté au nom de la Nation tout entière » (1). A la place de multiples mandats particuliers donnés par chaque circonscription électorale à ses délégués, se trouve un seul mandat donné par la Nation une et indivisible à une Assemblée une et indivisible. C'est la théorie du mandat représentatif.

Cette théorie devait amener évidemment une transformation complète de la notion de la responsabilité du député. Délégué chargé d'exprimer aux Etats les vœux déterminés de son baillage, le député dépendait normalement et étroitement de ses élec-

(1) Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel Français*, p. 305.

teurs. Le jour où il cesse d'être le mandataire de la circonscription, cette circonscription n'existant, d'ailleurs que parce qu'il est pratiquement impossible d'établir dans le pays entier, un seul collège électoral, il est bien évident que le député ne saurait dépendre d'elle. S'il était lié par les instructions que la circonscription lui donne, cette circonscription « imposerait sa volonté à la collectivité toute entière dont le député est chargé d'exprimer sa volonté » (1). Toutes ces instructions sont donc nulles et non avenues et le député ne serait point lié par une démission donnée d'avance en blanc à ses électeurs » (2). Par conséquent, les théoriciens nous enseignent que le député jouit d'une irresponsabilité complète à l'égard de son collège électoral.

Sur ce point, la pratique est d'ailleurs conforme à la doctrine. En 1888, M. Cluseret fut élu député du Var avec mandat impératif. Il semblait qu'au moment de la vérification des pouvoirs, la Chambre allait se demander si en l'état de la Constitution, un candidat pouvait promettre à ses lecteurs de ne jamais s'écarter d'une règle de conduite strictement tracée d'avance. Elle n'examina même pas la question et valida purement et simplement M. Cluseret.

(1 et 2) Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel Français*, p. 307 et 308.

En 1893, deux députés, MM. Dejante et Groussier, avaient, avant l'élection, remis leurs démissions en blanc à leurs comités électoraux. Les comités, en 1896, firent tenir les deux démissions à M. le président de la Chambre. Celui-ci répondit simplement qu'il les tenait pour nulles et non avenues (1).

On peut même se demander si la théorie du mandat représentatif permet l'existence d'une responsabilité du député à l'égard de la souveraineté nationale ? Les partisans du mandat représentatif la nient. En apparence, cette irresponsabilité est anormale. Du principe de la souveraineté nationale semble devoir découler la pleine responsabilité de ceux qui, à un titre quelconque, exercent l'autorité publique. Tous, en effet, agissent non pas en vertu d'un droit propre, mais au nom de la Nation en qui réside la souveraineté. Les fonctionnaires, par exemple, ont pour unique mission l'application des règles tracées par la loi. Si, en faisant l'application de ces règles dans le but poursuivi par la loi, ils causent un préjudice à des particuliers, il est bien évident qu'ils ne sauraient être personnellement contraints de réparer ce préjudice ; mais lorsqu'en accomplissant des actes de leurs fonctions, ils poursuivent un but que la loi n'a pas prévu, la doctrine

(1) Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel Français*, p. 307 et 308.

et à l'heure actuelle la jurisprudence, déclarent qu'ils sont tenus de réparer eux-mêmes les conséquences de leurs fautes. Pourquoi donc les représentants du peuple, choisis par lui, dans le but d'exprimer les règles qui permettent de sauvegarder ses intérêts généraux, seraient-ils irresponsables lorsque, dans l'exercice de leurs fonctions, ils poursuivent un but contraire à l'intérêt de la collectivité.

Et cependant, leur responsabilité recherchée à discrétion, à toute heure, et pour tout acte a été écartée pour deux raisons d'ordre pratique : la première, c'est qu'il est à peu près impossible de l'organiser. La responsabilité du parlementaire ne peut se traduire que par sa révocation. S'il se sait révocable, sous l'empire de la crainte, toute l'activité du député ne sera-t-elle pas paralysée et les précautions prises dans l'intérêt de la Nation ne se retournent-elles pas ainsi contre elle ? — En second lieu, le droit de révocation essentiellement contraire au principe du mandat représentatif qui suppose la pleine liberté de décision dans les assemblées législatives est également contraire au principe de la souveraineté nationale qui fait de chaque député le représentant de la nation entière. Le pouvoir exécutif, le collège électoral ne peuvent ni l'un ni l'autre révoquer un représentant du peuple souverain. Seule la Nation, à qui ce droit reviendrait exclusivement,

aurait le droit de l'exercer. Comment y parviendrait-elle ? Et si pour l'élection du député, en présence de l'impossibilité reconnue de faire du pays, un seul collège électoral, on a dû le diviser en circonscriptions restreintes, par quels moyens le corps électoral tout entier manifesterait-il son sentiment au sujet de la révocation proposée ? Ainsi donc, « dans la limite des attributions qui leur sont conférées, les députés sont appelés à décider librement, arbitrairement, au nom du peuple qui est censé vouloir par leurs volontés et parler par leurs bouches » (1).

Cette opinion est peut-être trop absolue, et il nous paraît que l'irresponsabilité du député se trouve pratiquement limitée. En effet le député jouit d'une indépendance complète et nominale tant que dure son mandat. Mais tous les 4 ans, par les élections générales, le corps électoral est à même d'apprécier la manière dont il a rempli la mission qui lui était confiée. Si bien que par la force des choses, au lieu d'une irresponsabilité absolue et toute théorique, les faits révèlent que des liens particulièrement étroits unissent les représentants à leurs circonscriptions. Je n'en veux pour preuve que la publicité avec laquelle nos députés émettent

(1) Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel Français et comparé*, 4me édition, p. 307.

leurs votes. Pourquoi cette publicité, si elle n'a pour but d'informer l'électeur des gestes de son député et de lui permettre au moment voulu d'exiger de lui les explications nécessaires ?

Les faits limitent donc d'une manière sensible l'irresponsabilité parlementaire que les partisans du mandat représentatif veulent absolue. Quelle que soit d'ailleurs l'importance de ces correctifs, le mandat représentatif n'en a pas moins excité de très vives oppositions. Beaucoup de bons citoyens, inquiets de sentir le député issu de leurs suffrages, relativement indépendant pendant quatre ans, désirent supprimer cette indépendance et faire revivre sous le nom de mandat impératif, le contrat qui liait jadis les électeurs du baillage et le député aux Etats-Généraux. Un certain nombre d'entre eux d'ailleurs, ne considérent pas le mandat impératif comme un expédient susceptible de contraindre le député à suivre les engagements qu'il a souscrits ; ils le tiennent pour une institution qui, avec quelques autres, assurera le gouvernement direct de la Nation. Ils estiment que le gouvernement représentatif, tel qu'il est défini par les classiques, ne correspond pas à des réalités, qu'en fait la Nation, dans l'impossibilité d'exercer par elle-même les divers attributs de la souveraineté, délègue ses pouvoirs à des représentants généraux qui sont les membres du Parlement. Seuls, les parlementaires

peuvent parler au nom du peuple, et le pouvoir exécutif qui ne puise pas son autorité aux mêmes sources, et qui est comme une délégation du Parlement, créé à cause de nécessités d'ordre pratique, doit lui être strictement subordonné. C'est ce que M. Esmein (1) appelle le gouvernement semi-représentatif. Et il est facile de constater que le mandat impératif a été préconisé par tous ceux qui ont voulu assurer le gouvernement de la Nation par la Nation elle-même.

Avec le mandat impératif, le député n'est point le mandataire de la nation entière. Il ne peut être que le mandataire de sa circonscription, c'est-à-dire du groupe d'électeurs qui l'a nommé. Il est donc soumis à toutes les obligations qui découlent du mandat. Le mandant peut limiter la mission qu'il lui confie. Il peut tracer d'avance la conduite que devra tenir son représentant et ce dernier doit se conformer aux instructions reçues et voter dans le sens qu'on a pris la précaution de lui indiquer. S'il outrepasse son mandat il sera révoqué ou pourra l'être par son mandant. Et dans ce but, avant l'élection le député remet à son Comité une démission en blanc. L'irresponsabilité est inconciliable avec cette doctrine et pour les partisans du mandat impératif, elle ne saurait se concevoir.

(1) Esmein. *Revue de droit publ'c*, 1894, t. 1. Plusieurs formes de gouvernement.

On peut ne pas admettre sans appréhensions les conclusions énergiques des partisans du mandat impératif, mais il faut néanmoins reconnaître que le fondement de cette doctrine paraît en fait autrement solide que celui sur lequel repose la thèse du mandat représentatif. Il est en effet difficile de ne point considérer comme une fiction cette idée que le député issu d'un groupement défini, est le représentant non de ce groupement mais de la Nation toute entière. Le député, nous dit-on, n'est irresponsable que parce qu'il ne saurait répondre de ses actes que devant le peuple souverain, dont son collège électoral n'est même pas une émanation fragmentaire. Si l'on reconnaît qu'en fait le député est le délégué non de la Nation qui ne le connait pas, mais du collège qui l'élit, que devient son indépendance ? C'est pourquoi la doctrine Allemande, fermement attachée au principe des immunités parlementaires a voulu les établir sur des bases moins fragiles. Elle a rejeté des théories sur les rapports entre le député et ses électeurs toute notion de mandat pour y substituer la notion d'organe et la théorie de l'électorat, droit reflexe : « Le sens de cette formule que les membres du Reichstag sont les représentants du peuple tout entier, dit Laband, est exclusivement politique. Cette expression veut dire : Le Reichstag est l'organe par le moyen duquel s'exerce la participation des nationaux de l'Empire

aux décisions et à l'activité vitale de l'Empire. Tout citoyen de l'Empire exerce indirectement une influence sur la politique de l'Empire grâce au pouvoir qu'il a de coopérer à la formation de cet organe, conformément à la loi électorale. Mais ce pouvoir de coopérer épuise son droit, qu'il en ait fait usage ou non au jour fixé par le vote. C'est seulement dans la formation du Reichstag que le peuple, c'est-à-dire la somme collective des nationaux de l'Empire, ayant le droit de vote coopère juridiquement à la vie publique de l'Empire... Il faut considérer comme non juridique la conception suivant laquelle le peuple prend au moyen du Reichstag, son représentant, une part continue aux affaires politiques de l'Empire. Dès que le vote a eu lieu, toute participation, toute coopération, toute influence juridique du peuple sur les décisions publiques cessent du même coup. Le Reichstag dans le cercle de sa compétence est autant que l'Empereur investi de droits propres, indépendants, et n'est pas le représentant de la collectivité du peuple dans un autre sens que ne l'est l'Empereur lui-même. Il n'y a de différence que dans la façon dont on est appelé à ces fonctions...

Celui qui juge les choses au point de vue philosophique historique ou politique, peut s'en tenir à cette opinion que le Reichstag sert à l'expression de l'âme du peuple, de l'esprit national vivant et agis-

sant, de la conscience morale du peuple ; celui qui veut déterminer juridiquement la nature du Reichstag ne doit pas se laisser influencer par la dénomination trompeuse de représentation du peuple. Il doit maintenir ce principe que le Reichstag n'est appelé représentation nationale que dans ce sens et pour cette raison que tout particulier sujet de l'Empire, qui satisfait aux conditions imposées par la loi électorale, peut coopérer à la formation de cet organe de l'Empire. En d'autres termes, le Reichstag est représentation nationale, non au point de vue de ses obligations et de ses droits, mais seulement au point de vue de sa formation et de sa composition. » (1)

Ainsi la conception que Laband se fait des rapports existants entre la Nation et le Reichstag diffère essentiellement de celle qui se dégage des théories relatives au mandat représentatif.

Pour ces dernières, la Nation se compose de tous les citoyens réunissant les conditions que la loi exige de ceux qui jouiront de l'électorat. L'Electorat est à la fois un droit et une fonction. C'est un droit en ce sens que chaque citoyen peut se faire reconnaître comme partie composante de la Nation ; c'est

(1) Laband. *Droit public de l'Empire Allemand.* Edition Française 1900. Collection Boucard et Jeze, tome 1, page 443.

une fonction en ce sens qu'en réunissant certaines conditions établies dans le but d'arriver à dégager les volontés de la Nation, dans les meilleures conditions possibles, le citoyen participe à l'expression de ses volontés. La nation-personne est nettement distincte de chaque citoyen. Les membres du parlement la représentent. Et dans ces conditions, si la responsabilité continue des représentants à l'égard du citoyen, ne peut se concevoir, puisque par lui-même le citoyen n'est rien, cette responsabilité pourrait exister à l'égard de la Nation, pour peu qu'elle fût susceptible d'être pratiquement organisée.

Pour Laband, au contraire, la Nation ne constitue pas une personne morale. Elle est simplement la forme sous laquelle se manifeste l'activité de l'Etat, c'est-à-dire d'une « collectivité corporative territoriale investie d'un droit de puissance ». La Nation est un élément constitutif de l'Etat, elle en est l'organe. C'est organe n'a d'autre compétence que celle que lui attribue la constitution. En Allemagne, il est chargé de créer l'Assemblée qui exprimera les volontés de l'Etat. Chaque citoyen concourt à la création du Reichstag, mais ici l'électorat n'est qu'une fonction. L'Electeur est « un organe-membre » de la Nation. Il n'a pas de droit subjectif, il est seulement un des instruments par lesquels l'Etat exerce ses droits. Si l'électeur paraît avoir un droit

ce n'est qu'apparence : il y a seulement reflexe du droit constitutionnel et objectif. » (1)

Une fois l'Assemblée constituée, le droit de l'électeur est épuisé d'une manière absolue. L'assemblée échappe à son action. Et il faut évidemment que les députés soient absolument irresponsables, puisque constituant l'organe par lequel veut la Nation, ils expriment dans tous les cas la volonté nationale qui d'ailleurs ne saurait exister en dehors d'eux.

Que faut-il penser de ces théories diverses ?

Le mandat impératif qui était déjà proscrit par la Constitution de 1791, titre III, ch. I, section 3, art. 7 l'est encore à l'heure actuelle par la loi électorale du 30 novembre 1875, art. 13. Et bien qu'effectivement il nous paraisse faire plus de cas des réalités que le mandat réprésentatif, il est difficilement admissible dans un régime Parlementaire, tel que l'a voulu notre constitution.

« Si l'on élit un Parlement pour gérer les affaires du pays et particulièrement pour faire des lois, c'est qu'on estime que les députés sont plus aptes à remplir cette besogne que les électeurs. Il importe donc de leur laisser une pleine indépendance pour qu'ils puissent apprécier les choses avec leur raison et leur expérience et statuer dans la liberté de leur conscience » (2).

(1) Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, page 95.
(2) Duguit, *L'Etat*, tome II, les Gouvernants et les agents, p. 164.

Cela étant, comment admettre, que d'avance l'électeur trace une ligne de conduite à son député, que celui-ci doive se conformer aux instructions reçues et qu'à chaque instant il puisse être désavoué ou révoqué.

C'est, dit-on, qu'il faut que le député se souvienne de ce que les électeurs désirent, et qu'une sanction intervienne pour l'approuver ou le désapprouver. Mais cette sanction existe. Elle existe dans le pouvoir qui appartient au peuple a des époques très rapprochées, de maintenir ou de retirer sa confiance au Parlement, par l'élection.

Elle existe aussi dans le droit de dissolution, qui ainsi que nous l'avons montré plus haut, peut être considéré comme une forte garantie des droits populaires. Par la dissolution, le peuple est appelé à apprécier immédiatement la conduite de ses élus, en présence d'une difficulté donnée, sans être contraint d'attendre l'époque normale du renouvellement de la législation. Et, cette solution est évidemment plus pratique que le referendum qui attribue aux électeurs incompétents un pouvoir dont ils sont souvent indignes et qui a l'inconvénient de soumettre à leur appréciation des difficultés trop spéciales.

Ces objections ne peuvent elles pas être élevées contre la thèse du mandat représentatif ?

La théorie du mandat représentatif comme d'ail-

leurs celle qui fait du Parlement l'organe de la Nation peuvent donner des faits existants, des explications ingénieuses.

Ce sont, somme toute, des hypothèses métaphysique, qui sont le fruit de spéculations hardies, mais qui ne correspondent pas suffisamment à la réalité.

Ces deux théories font de la collectivité sociale, une personne juridique distincte des individus qui la composent. Cette personne, titulaire de la souveraineté nationale, l'exerce soit par l'intermédiaire de délégués qui opèrent en son nom, soit par un organe indépendant d'elle, qu'elle a préalablement créé dans ce but.

Si bien que la souveraineté restant sur la tête du peuple, c'est cependant le Parlement qui veut, et qui veut à l'insu du souverain, sinon contrairement parfois à ce qu'il aurait voulu.

Ces théories reposent évidemment sur une fiction. L'existence de la personne collective titulaire de la souveraineté n'est rien moins que démontrée et d'autre part il est fort difficile d'admettre qu'une volonté puisse être représentée, puisque quand on veut, on exerce toujours sa propre volonté et non celle d'un autre.

Si nous voulons nous en tenir aux réalités, nous reconnaîtrons facilement que le pouvoir politique est purement et simplement un fait de force. Ceux qui sont les plus forts, commandent. C'est à cette

très simple constatation qu'on arrive, toutes les fois qu'on recherche l'origine des pouvoirs établis. Jean de Meung nous l'avait appris, il y a déjà bien longtemps.

Or, on pourrait peut-être dire, des pouvoirs politiques dans nos Etats modernes, ce que M. Fouillée dit des idées, qu'ils « constituent des centres de clarté et de forces analogues aux étoiles ; des systèmes astronomiques où la force à la fois éclairante et motrice répandue dans l'univers se concentre, rayonne en agissant, tâche d'attirer tout à soi ; et le monde finalement se trouve entraîné là où s'est accumulé le plus de force avec le plus de lumière » (1).

Il semble que parmi les forces en lutte, dans les Etats modernes, celle qui l'emporte fasse pour conserver ses avantages, partir d'elle toute impulsion. Le député est évidemment influencé par les forces en lutte. Si l'une d'elles triomphe incontestablement, il subira son action au détriment de sa propre indépendance. Et il ne retrouvera la pleine liberté que lorsque les forces politiques s'équilibreront. C'est la conclusion à laquelle nous arrivons en étudiant l'évolution politique du pays et en essayant de déterminer à chaque période la condition juridique du député,

(1) Alfred Fouillée, *Les évolutions des idées forces.* Introduction, page 93 et 94.

Le régime féodal avait été essentiellement contractuel, du moins à ses origines. Le suzerain jouissait de certains droits et privilèges en échange de la protection dont il entourait ses vassaux. Les deux parties traitaient d'égale à égale. On retrouve dans les colloques du roi et des Etats Généraux comme un vestige des relations contractuelles des princes et des vassaux aux premiers siècles de l'ère féodale. Et cela explique le mandat de droit privé qui liait sous l'ancien régime les électeurs et les élus. Le baillage ne pouvant songer à se transporter tout entier vers le roi, lui envoyait ses délégués, après avoir soigneusement déterminé leur ligne de conduite, leurs pouvoirs et les limites entre lesquelles le débat devait porter.

Au début de la Révolution, le Tiers Etat revendique la puissance politique, mais il ne va pas jusqu'à vouloir supprimer la monarchie qui conserve la grande force qu'elle tient d'une longue tradition. Le peuple se trouve contraint d'accepter son existence. Il y a donc deux forces politiques : le roi et le peuple, entre lesquelles un équilibre pourra s'établir.

Quelle est, à ce moment, la situation politique du député ? La théorie du mandat représentatif se fait jour et donne les plus larges garanties aux représentants du peuple souverain. « L'Assemblée Nationale déclare.... que tous particuliers, toutes cor-

porations, tribunal, cour ou commission qui oseraient, pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député, pour raison d'aucune proposition, avis, opinion ou discours par lui faits aux Etats Généraux ; de même que toutes personnes qui prêteraient leur ministère, à aucun des dits attentats, de quelque part qu'ils fussent ordonnés, sont infâmes et traitres envers la Nation et coupables de crime capital. L'Assemblée Nationale arrête que, dane les cas susdits, elle prendra toutes mesures nécessaires pour rechercher, poursuivre et punir ceux qui en seraient les auteurs, instigateurs ou exécuteurs »(1).

Cette motion, adoptée par 493 voix contre 34 est réduite comme suit dans la Constitution du 3 septembre 1791. « Les Représentants de la Nation sont inviolables ; ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants. (Titre III, Chap. I, Section V, Art. 7).

Les mêmes termes se retrouvent presque dans la Constitution du 24 juin 1793, art. 43 : « Les députés ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés

(1) Séance royale du mercredi 23 juin 1789. *Archives Parlementaires*, Série I, p. 142 et suivantes.

en aucun temps pour les opinions qu'ils ont énoncées dans le sein du corps législatif ». Mais entre 1791 et le 24 juin 1793, un grave évènement s'est produit. La monarchie a succombé et le pouvoir tout entier est entre les mains du Tiers Etat victorieux. Aussi qu'advient-il ? Durant la période troublée de la Convention, les garanties sont de bien peu de poids. Les députés peuvent être poursuivis s'il s'élève contre eux « de fortes présomptions de complicité avec les ennemis de la liberté, de l'égalité et du gouvernement républicain ». C'était, à peu de chose près, le régime de l'arbitraire. Il permet aux factions au pouvoir, aveuglées par les passions politiques, d'envoyer à l'échafaud ceux qui leur avaient déplu par leurs opinions et par leurs votes.

D'ailleurs, le principe même du mandat représentatif était violemment attaqué et on proposait de lui substituer celui du mandat impératif.

Robespierre présente et soutient dans la séance du 24 avril 1793 un projet de déclaration instituant à un certain degré la responsabilité du représentant. L'article 33 de son projet est ainsi conçu : XXXIII, « Les délits des mandataires du peuple doivent être sévèrement et facilement punis. Nul n'a le droit de se prétendre plus inviolable que les autres citoyens. Le peuple a le droit de connaître toutes les opérations de ses mandataires ; ils doi-

vent lui rendre un compte fidèle de leur gestion et subir son jugement avec respect » (1).

On peut rapprocher de cette proposition celle de Herault de Sechelles qui, dans le rapport sur la Constitution, demandait l'institution d'un Grand Jury National devant lequel les représentants du peuple répondraient de leurs actes. « Les fonctionnaires publics sont responsables, disait Herault de Sechelles et les premiers mandataires du peuple ne le sont pas ? Comme si un représentant pouvait être distingué autrement que par ses devoirs et par une dette plus rigoureuse envers la patrie. Nulle réclamation, nul jugement ne pouvait l'atteindre, on eut rougi de dire qu'il serait impuni, on l'a appelé inviolable » (2).

Mais lorsqu'il s'agit de donner à cette proposition une forme concrète, d'organiser l'institution du Jury National et de définir la procédure qui serait suivie devant lui, Herault de Sechelles lui-même dut se déclarer impuissant. Lors de la discussion de l'article 5 du titre VIII de la Constitution : « On ne peut, dit-il, sans détruire, je ne dis pas seulement la liberté des opinions, mais encore la liberté même du peuple, faire juger un de ses représentants par une autorité constituée. C'est donc à lui seul qu'on

(1) Réimpression de l'ancien Moniteur, t. 16, p. 295.
(2) id. t. 16, p. 617.

pourrait en appeler. J'ai réfléchi sur cette matière et je l'ai trouvée environnée d'écueils. J'avais pensé qu'il était possible qu'à la fin de chaque législature, les mandataires du peuple fussent tenus de lui rendre compte de leur conduite et qu'il prononçât non pas des peines afflictives, mais sur leur caractère et dît : « Tel a rempli mes intentions ; tel a trompé mon espoir ». Mais j'ai rencontré dans le moyen une foule de difficultés. J'ai vu que si dans tel endroit la justice du peuple prononçait, dans tel autre, l'intrigue dominait et étouffait la vérité » (1).

Quoiqu'il en soit, il y avait là une tentative d'organisation du mandat impératif qui correspondait à l'état politique du moment, à l'existence sans contre-poids d'une seule force politique, omnipotente et tyrannique.

Au surplus, si, théoriquement, les Assemblées voulaient s'affranchir du joug électoral et consacrer la pleine indépendance du député, au même moment elles subissaient la plus violente des contraintes et devaient se tenir servilement aux ordres de le populace.

Le 1er avril, la foule oblige Mouret, modéré, qui vient d'être élu président de l'Assemblée Nationale à donner sa démission (2). Malgré les principes

(1) Réimpression de l'ancien Moniteur, t. 16, p. 656.
(2) C. Taine, *Origines de la France Contemporaine*, Révolution, t. I, p. 122.

d'inviolabilité, le député se trouve contraint de deux manières. En premier lieu, chaque député répond de son vote, à Paris sur sa tête, en province sur celle de sa famille (1).

En outre, il vote sous la surveillance active des tribunes de la salle des séances.

Dès le 28 mai 1789, on peut lire au procès-verbal : « Quelques dispositions d'ordre public occupent les premiers moments de l'Assemblée. On avertit les galeries de ne donner à la fin des opinions aucun signe tumultueux d'applaudissement ou d'improbation » (2). Après le 14 juillet, particulièrement, les tribunes murmurent, huent, menacent au signal donné. Elles font ainsi voter en séance publique, la déclaration des Droits de l'Homme, qui avait été repoussée en Comité secret.

De même, lorsque la force que détenait la bourgeoisie se trouve, par suite de diverses circonstances, minée et détruite par le prestige de Bonaparte, le député qui, en principe, ne cesse d'être irresponsable, ne s'en trouve pas moins menacé dans sa liberté et même dans son existence. Pendant tout le Consulat et l'Empire, l'article 69 du titre VI de la Constitution du 28 frimaire an VIII, décide que « les fonctions des membres, soit du Sénat, soit du

(1) C. Taine, *Origines de la France Contemporaine*, Révolution, t. I, p. 124.
(2) *Archives Parlementaires*, tome VIII, Série 1, p. 55.

Corps Législatif, soit du Tribunat, ne donnent lieu à aucune responsabilité ». Mais chacun sait de quelle soumission, de quelles complaisances et de quelle servilité étaient capables les représentants.

Pour retrouver chez le député une allure un peu indépendante, il faut en arriver à la Restauration et au Gouvernement de Juillet. Il semble qu'alors le régime parlementaire brille de tout son éclat, par l'équilibre solide des deux forces en présence : Monarchie traditionnelle et pouvoir législatif.

Avec la Révolution de 1848, au contraire et le Second Empire, l'harmonie des forces politiques est encore rompue et l'indépendance du député redevient précaire. Elle se trouve réduite à presque rien par l'omnipotence populaire qui s'exerce tout d'abord directement, ensuite par l'intermédiaire d'un prince plébiscite.

De nos jours, il semble que le législateur ait voulu assurer définitivement la pleine liberté des membres du Parlement. Aux termes des articles 13 et 14 de la loi Constitutionnelle du 16 juillet 1875 : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation

de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. —

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert ». L'article 13 de la loi du 30 novembre 1875 indique que « tout mandat impératif est nul et de nul effet ». Enfin, l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 ajoute : « ne donneront lieu à aucune action les discours tenus dans la sein de l'une des deux Chambres, ainsi que les rapports ou toutes autres pièces imprimées par ordre des deux Chambres. Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des deux Chambres fait de bonne foi dans les journaux.... ».

Si bien qu'il semble que les parlementaires soient à l'abri des atteintes du pouvoir exécutif, de celles des électeurs pendant la durée du mandat, et aussi de celles des particuliers. Les textes proclament leur indépendance d'une manière absolue. Et cependant les faits révèlent combien cette indépendance repose sur des bases fragiles.

A l'heure actuelle, les forces politiques, au lieu de demeurer en équilibre sont sur le point de rentrer en lutte. Toute une catégorie de citoyens, toute la classe ouvrière, ne compreud pas que la volonté du peuple puisse être contrebalancée par

celle des pouvoirs élus. Elle demande que le gouvernement soit aux ordres des Chambres, qui elles-mêmes doivent dépendre très étroitement des électeurs ou du moins des comités électoraux qui se croient les interprètes qualifiés du suffrage universel.

De Tocqueville avait laissé prévoir cet état de choses : « A mesure qu'on recule la limite des droits électoraux, disait-il, on sent le besoin de la reculer encore ; car après chaque concession nouvelle, les forces de la démocratie augmentent et ses exigences croissent avec son nouveau pouvoir ». Et c'est là une observation d'une justesse évidente. Tant que le suffrage est restreint et que tous les citoyens d'un Etat n'ont point le droit de vote, il est clair, que ceux qui exercent ce droit, choisis parmi la masse pour élire les représentants, sont précisément choisis parce qu'on les considère comme les plus capables d'être renseignés sur la valeur et la compétence du député. Par suite, ce dernier, élu à raison de sa compétence, agira suivant ses propres lumières. Ses électeurs ne sauraient lui imposer leur volonté qui n'est pas la volonté du peuple et il n'a pas d'ordres à recevoir, ni de comptes à rendre, parcequ'il ne tient pas ses attributions d'une délégation.

Mais avec le suffrage universel, la situation change. Chaque citoyen participe à l'élection. Quel-

que peu éclairé, quelque peu digne qu'il puisse être, sa volonté est égale à celle des plus compétents et des meilleurs. Elle constitue un élément de la volonté générale que le représentant a pour mission de dégager. Et il ne la dégagera qu'en s'inspirant des mandats que ses électeurs lui donnent. « C'est ainsi que d'un mouvement naturel le progrès démocratique doit amener la transformation du député, de l'élu, en un simple délégué..... Le suffrage universel, la théorie comme les faits le prouvent, conduit donc tout naturellement le régime représentatif au règne de la volonté des représentés » (1). Ainsi le régime que l'évolution parait ramener est obtenu par le sacrifice des idées dégagées par la Révolution et mises en pratique, en grande partie, par le XIX^e^ siècle.

Les Constituants de 1789 et 1791, l'Empire, la Restauration, le Gouvernement de Juillet avaient voulu confier le soin de représenter le peuple et celui d'élire les représentants à des hommes qualifiés par leurs lumières intellectuelles et l'intérêt qu'ils devaient avoir à une bonne gestion des affaires publiques. Les représentants, choisis pour les qualités, remplissaient leurs mandats, non pas en obéissant aux injonctions de leurs électeurs qui ne

(1) *Le développement du Parlement pendant le* XIX^e^, par DICKINSON. Préface de Maurice DESLANDRES. — Paris, Giard et Brière, 1905.

pouvaient prétendre représenter la nation, mais en suivant les inspirations de leur conscience. Ils pouvaient être libres et indépendants.

Mais aujourd'hui la notion de la représentation se trouve faussée. Le député n'est pas choisi à raison de sa compétence ; il a tout simplement pour mission d'exprimer la volonté de ceux qui l'ont délégué. Le peuple, impatient de s'assurer l'omnipotence, recherche la réalité même du pouvoir. Il ne veut plus que le Parlement, une fois élu, reste un corps oligarchique, sans contrôle et sans responsabilité, et il désire que ses membres soient disciplinés à travailler sous la surveillance constante du corps électoral.

Cet état d'esprit est d'ailleurs marqué par des symptômes caractéristiques. En particulier, il se manifeste nettement dans la tendance à substituer, en toute matière, le scrutin public au scrutin secret, à la Chambre et au Sénat. Par le scrutin public, en effet, l'électeur sera à même de constater si les actes du représentant sont en harmonie avec ses promesses. Inutile, si les parlementaires, représentants de la nation et non des collèges électoraux, puisent les éléments de leurs décisions sans leur volonté consciente, il devient indispensable dès qu'on les considère comme de simples délégués chargés d'exprimer les volontés des électeurs. Dernièrement encore, alors que le

Parlement venait d'adopter toute une série de mesures, dans le but de mieux assurer le secret du vote des collèges électoraux, on pouvait voir, à propos du mode d'élection du président de la Chambre, les Gauches réclamer le scrutin public et obtenir une très puissante minorité. (Proposition Fournier, 1er décembre 1905).

Les conséquences d'une pareille transformation, si elle devait être un jour réalisée, ne sauraient échapper à personne. Le président d'une Assemblée doit être, en effet, considéré comme un arbitre, placé au-dessus des partis, pour assurer le calme des délibérations et le respect de tous les membres. Il est élu au scrutin secret, parceque la procédure de son élection, a surtout pour but de sauvegarder les intérêts individuels des députés et ceux de la minorité. C'est une mesure de précaution contre la vénalité, puisque chaque député pourrait, sans danger d'être découvert, trahir des engagements pris d'avance ; c'est une cause de paix, puisque les députés hostiles au président élu, ne sont point exposés à sa rancune ; c'est encore une cause de bon fonctionnement de la vie parlementaire, puisque le président, porté au fauteuil par l'estime et la sympathie de ses collègues, cesse d'être l'homme d'un parti pour devenir le protecteur impartial de tous et assurer ainsi la liberté des discussions, desquelles doit jaillir la lumière.

Il est évident que vouloir substituer, dans son élection, le scrutin public au scrutin privé, c'est vouloir faire du président un chef de parti, dirigeant les débats dans l'intérêt de son parti et utilisant contre la minorité l'autorité dont il dispose. Une pareille perspective est bien faite pour réjouir ceux qui estiment que le peuple, s'il veut gouverner, par lui-même doit tendre, à mettre sous sa main tous les rouages de nos institutions. Le jour où cette « réforme » sera réalisée le peuple disposera de la présidence, car il lui sera très facile de donner sur ce point, comme sur d'autres, un mandat impératif à ses délégués (1).

Ce jour là, d'ailleurs, l'indépendance des représentants, aura subi une mutilation nouvelle. Nous ne devons pas oublier qu'en effet, le président dispose, seul ou avec le concours de la majorité, du pouvoir disciplinaire. Ce pouvoir est minutieusement réglementé, et cette réglementation parait résulter de la préoccupation qu'ont eue nos législateurs d'assurer le calme et le bon ordre des séances. Les infractions légères sont réprimées immédiatement par le président, celles qui constituent des crimes ou des délits sont déférées par le bureau au parquet

(1) J. Delpech. *Revue de droit public*, 1906, tome 23, page 5 et s « A propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre ».

général qui pour les poursuivre demande à l'Assemblée la suspension de l'inviolabilité parlementaire. Il appartient donc au bureau de décider si le fait qui s'est produite rentre dans la première ou dans la seconde catégorie des infractions.

Cette décision sera-t-elle prise en toute impartialité ? Le bureau n'aura-t-il point une tendance, à excuser un membre coupable de la majorité qui l'élit, ou au contraire à exposer à une répression trop sévère, celui qui fait partie de la minorité ?

Et alors que les Chambres n'ont pas le droit d'exclure définitivement un député, n'arrivera-t-on pas à ce résultat par une voie détournée, en exposant ce député à une condamnation judiciaire qui le privera de son éligibilité ?

Ces conséquences n'effraient point les partisans du scrutin public. Elles sont, pour eux, peu de choses, comparativement au bien qui résultera sans doute du contrôle incessant de ses délégués, par le peuple. Ils supportent avec impatience les textes constitutionnels de 1875, qui à la rigueur laissent au représentant, l'espace de quatre années, une apparente indépendance. Et comme signe de cette impatience, nous trouvons dans la littérature politique de ces dernières années toute une floraison de projets qui tendent au rétablissement du mandat impératif.

Les uns, comme celui présenté à la Chambre le

15 février 1883 par MM. Roselli, Mollet, Girodet, Lagrange et Brialet, veulent l'établissement du mandat impératif parceque si chaque circonscription peut créer un représentant de la France entière, il est logique de conclure qu'elle peut aussi imposer à ce représentant des obligations qui le lieront au pays.

D'autres, comme celui de M. Roque de Fillol,du 7 mars 1889, estiment qu'en facilitant le contrôle des actes du député, on le délivrera des tracasseries des adversaires qui crient injustement à la trahison.

D'autres enfin, sans en discuter le principe, préconisent tout simplement la procédure par laquelle l'électeur arrivera aisément à la révocation du représentant. Le juge de paix du canton de la circonscription où le député a souscrit son mandat, disent le 24 novembre 1894, MM. Chauvière, Baudin, Vaillant, Walter, constatera sans débat, les infractions au programme accepté. Après quoi, il prononcera, sans appel, l'annulation du mandat.

Le 16 novembre 1896, M. Cornudet estime, qu'il est plus prudent de faire prononcer l'annulation par la Chambre, qui sera saisie, par l'intermédiaire de son président, d'une pétition signée par un nombre de personnes du collège électoral, supérieur à celui des voix obtenues par l'élu.

Le 12 février 1902, M. Benjamin Constant préconise un système, sensiblement analogue.

On aurait d'ailleurs tort de croire que l'indépendance du représentant est seulement menacée par les tendances que nous signalons. Elle est déjà suffisamment limitée par la constitution et par sa pratique. Le scrutin public, s'il n'a pas encore été adopté pour l'élection du président des Chambres et du président de la République, est cependant celui par lequel se formule la plupart des votes parlementaires. Ainsi l'électeur connaît les votes et peut demander à leur sujet toutes les explications qui lui paraissent nécessaires.

Tous les quatre ans le député est renvoyé devant le corps électoral. Et sa conduite est alors appréciée d'une façon qui n'a rien de platonique.

Enfin pourquoi laisser au chef de l'Etat le droit de dissolution sinon pour donner à ce corps électoral, le droit de dire immédiatement, à propos d'un incident de la vie politique, qui serait peut être oublié lors du renouvellement général, si la Chambre remplit bien le mandat dont elle est chargé ? Il faut bien reconnaître, qu'en fait, le droit de dissolution est tombé en désuétude, et pour ainsi dire devenu inapplicable. Mais il est évident que la simple faculté qu'a l'électeur de ne point réélire son député après un essai de quatre ans, ne permet point à ce dernier de jouir de toute la liberté désirable.

Ainsi donc, à l'heure présente, en France, le pays

est vraisemblablement gouverné par deux forces réunies, la première constituée par la majorité du corps électoral, la deuxième par la majorité parlementaire. Aucune de ces forces n'est à elle seule la plus grande de la nation. La majorité populaire n'est pas tout et les parlementaires ne sont point de simples délégués. Ils reçoivent le mandat général de légiférer au mieux des intérêts du pays ; mais ce faisant ils doivent tenir compte des vœux de la nation : d'où l'imprécision et la généralité du mandat politique. On peut considérer l'œuvre législative comme la résultante des idées propres de la majorité du corps électoral, avec les idées propres de la majorité des deux chambres. La discussion publique, la formalité des deux lectures, la dualité des chambres, en un mot toute la procédure législative a pour but non seulement de protéger les représentants contre leurs mouvements irréfléchis, mais encore d'éclairer l'opinion publique, de permettre aux électeurs de fournir des indications aux élus et d'exercer sur eux la pression nécessaire.

Il ne saurait, par conséquent, être question de l'irresponsabilité absolue de nos représentants. Sans doute il peut arriver, parfois, que l'un d'eux, détaché des biens de ce monde et de toute ambition, lorsqu'une grave question se pose, « regarde » suivant le mot de Baudin, « dans sa conscience plus que dans sa circonscription et résiste à une poussée

de l'opinion qu'il juge artificiellement provoquée ou injuste. » Mais le geste est rare. L'irresponsabilité absolue ne résulte ni des textes, ni de la façon dont il sont compris et interprétés. Les théoriciens seuls croient à son existence. Et si nos législateurs ont jamais espéré l'établir, il faut constater qu'ils en sont encore à chercher le moyen de réaliser cette espérance.

Le problème est évidemment difficile. Peut être pourtant serait-il partiellement résolu, si après une législature, non seulement le député n'était plus momentanément rééligible, mais encore si sa qualité le rendait momentanément insusceptible d'occuper les charges de l'Etat.

Mais on peut prévoir qu'une disposition législative de cette nature, ne serait pas votée sans résistance ; qu'au surplus, en ne permettant à personne d'acquérir l'expérience de la vie parlementaire et en éloignant des Assemblées tous ceux qui pourraient trouver mieux ailleurs, elle tendrait à abaisser leur niveau intellectuel, ce qui actuellement ne paraît pas souhaitable.

Nous pensons d'ailleurs que pour être parfaitement indépendant, le député n'a pas besoin d'attendre des lois nouvelles. Le jour où les électeurs sauront que leurs représentants ne sont ni des commissionnaires, ni des courtiers en places et

faveurs ; le jour où les représentants croiront gagner la confiance du corps électoral, non pas en rendant de petits services, mais en montrant quelques soucis des intérêts généraux, ce jour-là, ils se sentiront vraiment irresponsables, mais ce jour-là, nos mœurs publiques auront été l'objet d'une révolution si considérable, qu'il n'est même pas très raisonnable de l'espérer.

CARACTÈRE DE L'IMMUNITÉ

Quelques fragiles que soient, à l'heure actuelle, les bases sur lesquelles repose l'irresponsabilité parlementaire, puisqu'elle existe et que son existence est consacrée par la législation écrite, nous devons en rechercher le caractère et nous demander si elle constitue un privilège attaché à la qualité de représentant ou bien au contraire si elle résulte de l'application à sa personne de certaines règles du droit objectif de l'Etat.

Nous avons vu que la doctrine s'accorde aujourd'hui à reconnaître que les députés sont des fonctionnaires, c'est-à-dire des agents de l'Etat, chargés de dégager et d'exprimer les volontés de la collectivité souveraine. L'expression de ces volontés est leur raison d'être et ils ont pour y parvenir une compétence spéciale. Nos constitutions, après avoir estimé qu'ils ne pouvaient guère remplir utilement leur fonction, qu'en tant que leur indépendance serait sauvegardée d'une manière absolue, ont édicté,

à cette fin, un certain nombre de prescriptions que nous connaissons. Ces prescriptions, formulées par le droit objectif, ne tendent pas à créer en faveur du député une situation exorbitante du droit commun et privilégiée, mais simplement à protéger énergiquement les intérêts du souverain, qui s'en remet à son représentant ou à son délégué, du soin de faire passer dans la législation positive, les règles qu'il veut édicter. Si bien que les membres du Parlement, ne peuvent, suivant leurs caprices, se prévaloir de l'immunité ou renoncer à son bénéfice. « Les immunités qui protègent le député, en France et dans les pays étrangers, comme l'irresponsabilité et l'inviolabilité, dit M. Duguit (1), ne sont donc pas des droits subjectifs du député, mais simplement l'application à sa personne des règles formulées par le droit objectif pour assurer l'accomplissement des fonctions parlementaires avec une pleine et entière indépendance. La conséquence pratique qui résulte de ce caractère est au premier chef, l'impossibilité pour le député de renoncer aux immunités. La chose est certaine ; elle ne s'expliquerait point, si l'on voyait dans les immunités un droit subjectif du député. Mais, dira-t-on, le député peut toujours renoncer à sa qualité en donnant sa

(1) Duguit, *L'Etat*, tome II, les Gouvernants et les agents, p. 195.

démission, n'est-ce pas la preuve que la qualité de député et toutes les immunités qui y sont attachées constituent véritablement pour lui des droits subjectifs ?

Le même raisonnement est fait pour les fonctionnaires en général. Il n'a pas plus de force que pour le député. Celui-ci peut, en effet, donner sa démission, mais cette démission est soumise au Parlement ; elle ne fait pas elle-même perdre la qualité de député, elle est sans effet tant qu'elle n'a pas été acceptée par l'Assemblée dont fait partie le député et jusque là, celui-ci peut toujours la retirer ; la cause efficiente de la perte de la fonction parlementaire est donc la décision du Parlement et non point la démission ». Et cette opinion est parfaitement justifiée quand on songe qu'en France, à plusieurs reprises, les Chambres ont parfois refusé purement et simplement des démissions, ou accordé un sursis au représentant démissionnaire pour lui donner le temps de revenir sur sa décision (1).

Au surplus, a supposer, par exemple, qu'après un discours diffamatoire prononcé par lui, le député soit amené à donner et à faire accepter sa démission par la Chambre, la personne diffamée pourra-t-elle utilement intenter contre lui des poursuites ?

(1) Pierre, *Traité de Droit Politique*, 1893, p. 287.

Nous ne le pensons pas. De pareilles poursuites n'ont de chances d'aboutir que si le délit imputé est établi. Or, dans cette hypothèse, comment pourrait-il l'être, puisque d'un côté, aux termes de la jurisprudence actuelle, la diffamation émanant d'un député, proférée dans l'exercice de ses fonctions, ne constitue pas un délit et que de l'autre, le député démissionnaire ne retombe sous l'empire du droit commun, qu'au moment même où sa démission est acceptée.

Ce caractère objectif de l'immunité, le but poursuivi par les Constitutions qui l'établissent, expliquent suffisamment que l'irresponsabilité ne couvre pas uniquement les députés et les sénateurs, mais encore tous ceux qui, à un titre quelconque, participent à la vie parlementaire.

Nous savons, en effet, que les lois de 1875 donnent aux ministres et aux sous-secrétaires d'Etat, l'entrée dans les Chambres, même quand ils n'en font pas partie. Dans la discussion des lois, le gouvernement joue un rôle considérable, puisque parfois il les propose et que, dans tous les cas, sa situation lui permet d'apporter aux législateurs des éclaircissements au sujet des propositions discutées, soit directement, soit par l'intermédiaire de personnes spécialement compétentes qui, par décret, et avec le titre de commissaires du Gouvernement, sont autorisées à suivre les débats et à y prendre

part. D'un autre côté, il arrive fréquemment, à l'occasion d'enquêtes, par exemple, que des personnes étrangères au Parlement et au Gouvernement soient amenées à prendre la parole devant des commissions

Les ministres, les sous-secrétaires d'Etat, les commissaires du Gouvernement, les simples témoins qui contribuent ainsi occasionnellement à l'œuvre des représentants, qui leur apportent le concours de leurs lumières et les aident par conséquent à remplir la mission que le peuple attend d'eux, pourront-ils à leur tour invoquer le bénéfice de l'irresponsabilité pour les discours qu'ils auront tenu dans ces circonstances ?

La réponse, pour nous, ne saurait faire de doute. Puisque l'immunité n'est pas un droit subjectif du député, puisqu'elle est écrite dans la loi, non pour créer à son profit une situation privilégiée, mais uniquement parce qu'on la tient pour indispensable à la confection de bonnes lois et qu'on l'octroie aux députés, non à cause de leurs qualités, mais à cause de leurs fonctions, il paraît tout indiqué d'en faire profiter, dans le même but, ceux qui deviennent leurs collaborateurs d'un moment.

Les textes, d'ailleurs, ne s'opposent nullement à cette extension du bénéfice de l'immunité. Il est entendu que si l'article 13 de la loi du 15 juillet 1875 ne parle à son sujet que « des membres de

l'une et l'autre Chambre », du moins l'article 41 de la loi sur la presse exclut de toutes poursuites « les discours tenus dans le sein de l'une des deux Chambres ». Cet article développe évidemment une des conséquences du principe établi par la loi constitutionnelle et du rapprochement des deux textes, il faut conclure que l'irresponsabilité est acquise d'abord aux députés et sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions, ensuite à tous ceux qui sont appelés à prendre la parole devant l'une des deux Chambres.

Cette thèse est vivement combattue par un certain nombre d'écrivains, MM. de Grattier et Barbier (1) par exemple, ne l'admettent pas. Ils s'en tiennent aux termes restrictifs de la loi de 1875, et déclarent que seuls, députés et sénateurs seront irresponsables, parce que tout privilège est de droit étroit et que ceux en faveur de qui ils sont établis, doivent être expressément désignés par la loi.

Ils ajoutent que l'application de l'immunité aux parlementaires se conçoit, puisqu'ils sont soumis au pouvoir disciplinaire de la Chambre et qu'ainsi beaucoup d'abus doivent être évités. L'extension de cette faveur à des personnes étrangères au Parlement et qui, par conséquent, échappent au pou-

(1) De Gratier, *Code expliqué de la Presse*, t. 1, p. 227. Barbier, *Code de la Presse*, t. 2. nº 763, p. 259.

voir disciplinaire, leur donnerait une liberté sans limite dont ils ne pourraient qu'abuser.

Ces objections ne me paraissent pas péremptoires. Je ne conteste pas que les privilèges soient de droit étroit, mais je crois que les termes de l'article 41 de la loi sur la presse sont trop généraux pour ne s'appliquer qu'aux députés et aux sénateurs. Si la loi de 1881 ne voulait rien ajouter à celle de 1875, il était parfaitement inutile qu'elle visât « les discours tenus dans l'une des deux Chambres », puisque depuis 1875 les discours des parlementaires étaient formellement couverts par l'immunité.

En ce qui concerne le second argument, il est facile de répondre que le pouvoir disciplinaire a été uniquement créé pour maintenir le calme et le bon ordre des séances. Et s'il est évident que les sanctions du règlement ne s'appliquent pas aux personnes étrangères aux Chambres, il n'en reste pas moins que le président, en vertu de ses pouvoirs de police, peut toujours les faire expulser en cas de besoin.

La jurisprudence s'est d'ailleurs formellement prononcée en faveur de l'extension des immunités aux personnes étrangères au Parlement, qui sont amenées à y prendre la parole.

Le 6 décembre 1884, une plainte en diffamation fut portée par trois ouvriers menuisiers, membres de la Chambre Syndicale de leur corporation, con-

tre le président de cette Chambre, à l'occasion de sa dépositien devant la commission d'enquête constituée dans le but de rechercher les causes de souffrances de l'industrie, de l'agriculture et du commerce.

La 9me Chambre du Tribunal Correctionnel de Paris, par un jugement du 12 décembre 1884, rapporté par la Gazette des Tribunaux du 13 décembre 1884, page 1210, rejeta comme non valable l'action des demandeurs.

« Attendu, dit ce document, que l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 édicte formellement que ne donneront lieu à aucune action, les discours tenus dans le sein de l'une ou l'autre Chambre, ainsi que les rapports ou toutes autres pièces imprimées par l'ordre de l'une des deux Chambres.

« Attendu qu'on ne saurait mettre en doute que les dépositions faites dans l'enquête parlementaire et publiées par le *Journal Officiel* rentrent dans la catégorie des pièces imprimées par ordre de la Chambre et jouissent, par conséquent, de l'immunité accordée par ledit article ».

LIMITES DE L'IMMUNITÉ

De ce que l'irresponsabilité parlementaire constitue un droit objectif dont le représentant ne saurait disposer de son gré, faut-il conclure qu'elle est sans limites et qu'elle couvre d'une manière absolue tous les discours prononcés et toutes les opinions émises par le député dans l'exercice de ses fonctions ?

Il suffit de se souvenir des conditions dans lesquelles le député remplit le mandat législatif, pour être convaincu que cette solution serait inadmissible. Nos assemblées sont fort nombreuses, toutes les opinions y sont représentées et l'expérience nous apprend chaque jour, que la Chambre, n'étant pas un salon comme l'Académie, ces opinions sont débattues avec une violence qui surprendra ceux qui, dans leurs circonscriptions, ont pu si souvent constater la facilité d'évolution de leurs mandataires.

Il est d'autre part difficile de croire que le débat parlementaire se suffit à lui-même, et quoique cette

vérité primordiale paraisse quelquefois oubliée, nous pensons qu'en général, lorsqu'on l'institue, c'est pour aboutir à un vote. Supposons un député hostile au projet discuté. Pourra-t-il impunément sous prétexte qu'il est irresponsable, attaquer les institutions de l'Etat, les pouvoirs constitués, la majorité de ses collègues, déchaîner ainsi le tumulte dans l'Assemblée et rendre la suite du débat impossible ?

La condition de nos représentants n'est point tellement supérieure à celle du vulgaire, qu'ils puissent travailler utilement au milieu du vacarme. Et dès l'institution du régime parlementaire, on a reconnu la nécessité d'assurer au Parlement le bon ordre et le calme des séances, par des dispositions réglementaires.

En fait, ces dispositions émanent généralement des Chambres auxquelles elles sont appliquées et exception faite pour la période du Premier Empire, la pratique, sinon la Constitution elle-même, a toujours reconnu aux Assemblées le droit d'instituer leur règlement.

Les règlements des Chambres ne sont pas des lois. Chacun d'eux « est voté uniquement par la Chambre à laquelle il s'applique. Il devient obligatoire du moment où il est voté sans qu'il y ait besoin ni d'une promulgation, ni d'une publica-

tion » (1). La première conséquence de ce caractère du règlement, c'est qu'il ne peut contenir aucune disposition qui soit contraire aux lois établies. Il ne peut donc, à plus forte raison, entraver l'exercice d'une immunité consacrée par la loi constitutionnelle. Mais indirectement, il arrive à la limiter.

Supposons, par exemple, qu'au cours d'une séance, un représentant profère contre un particulier une diffamation de nature a provoquer l'émotion de la Chambre. Il est évident que si la loi ne tenait le représentant pour un personnage digne, à raison des fonctions qu'il remplit, d'égards particuliers, cet acte l'exposerait aux plus graves désagréments.

Il serait, en premier lieu, poursuivi par le particulier diffamé, devant le tribunal compétent et l'exercice de cette action, à la fois civile et pénale, n'empêcherait pas le Président de l'Assemblée de prendre contre lui une mesure disciplinaire, afin de réprimer l'atteinte portée au bon ordre des séances.

Les deux sanctions n'ont rien de commun. La première tend à la réparation complète du dommage causé par la diffamation et à donner satisfaction à l'opinion publique, bouleversée par le délit.

(1) Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel Français*, p. 852.

La seconde veut uniquement assurer l'exercice des fonctions parlementaires, qui deviendrait impossible, si les représentants avaient la faculté de provoquer des troubles susceptibles de l'entraver.

D'autre part, leurs conséquences ne sont pas redoutables au même titre. A la suite d'une condamnation judiciaire, le député pourrait devenir inéligible et perdre sa qualité. Blâmé, censuré ou exclu momentanément par le président, il conserve sa fonction.

Mais même si le député échappe aux pénalités de droit commun que sa diffamation devrait lui faire encourir, il n'en reste pas moins établi qu'à cause d'elle, il tombe sous le coup des foudres présidentielles et nous devons par conséquent conclure que s'il est irresponsable en ce sens qu'il ne réparera jamais le dommage causé par son discours à des tiers et à l'opinion, du moins, dès que ce discours jettera ou pourra jeter le trouble dans l'Assemblée, il se verra frappé de certaines peines disciplinaires. Ce qui, somme toute, constitue une manière de responsabilité et un frein contre l'abus de l'immunité.

L'abus de l'immunité est d'ailleurs susceptible de manifestations variées. Le représentant n'abuse pas seulement de son droit par des excès de lan-

gage, il en abuse encore lorsque dans la discussion d'une loi, au lieu de suivre la voix de sa conscience ou les indications à lui fournies par le corps électoral, il poursuit la satisfaction d'intérêts particuliers lorsque, par exemple, pour donner une opinion déterminée ou pour s'abstenir d'en donner une, il reçoit des dons et des promesses.

Et l'on voit que cet abus produit les conséquences les plus déplorables lorsqu'on songe au rôle prépondérant que jouent les députés et les sénateurs dans l'administration des affaires du pays: « Ils ont un rôle prépondérant dans la direction et la gestion des affaires de l'Etat et de ce qu'ils n'ont pas de supérieurs, il ne s'ensuit pas qu'ils ne puissent être considérés comme des fonctionnaires publics et comme les premiers anneaux de cette chaîne d'administrateurs qui descend ensuite jusqu'aux agents les plus inférieurs. Sans doute, leur fonction principale consiste à discuter et à voter les lois, mais ils ne s'en tiennent pas là. Ils procèdent souvent aussi par des résolutions qui ne sont point assurément des actes législatifs, mais qui les font pénétrer dans les détails même de l'administration du pays » (1).

L'irresponsabilité parlementaire ne permet-elle pas d'atteindre ces abus, ou bien au contraire, cette

(1) Conclusions Baudoin, Affaire du Panama, D. 1893-1-396. S. 1893-1-217.

immunité ne s'oppose-t-elle pas plus à leur répression, qu'elle ne s'oppose à l'action disciplinaire des Chambres ?

Il semble que la question ne puisse faire de doute. Ne serait-il pas choquant et scandaleux de voir les parlementaires bénéficier de l'impunité, pour leurs trafics d'influence, alors que ces mêmes actes sont réprimés avec la dernière sévérité, lorsqu'ils émanent des plus humbles agents de l'Etat ?

Il faut rechercher si cette solution si équitable, est fondée en droit, et s'il existe un texte permettant de poursuivre le représentant, coupable de s'être fait, en échange de dons ou de promesses, l'avocat d'intérêts particuliers, ou de s'être abstenu, pour les mêmes causes, de prendre part à un débat.

A vrai dire, dans le domaine des faits, la question ne s'est jamais posée en ces termes. On a vu des députés accusés d'avoir vendu leurs votes, mais non leur discours ou leur abstention. Cependant il apparaît que les deux cas sont étroitement connexes ; que les votes sont nécessairement précédés des délibérations et que les discours appartiennent au processus dont le vote est le dernier terme. Dans ces conditions, il semble que la même solution doive s'appliquer à tous les cas.

L'art. 13 de la loi du 16 juillet 1875 interdit évidemment de poursuivre et de rechercher les membres des deux chambres « à l'occasion des opinions

ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. » L'art. 41 de la loi sur la presse, étend la portée de ce principe si bien que nous devons tout d'abord reconnaître qu'on ne pourra jamais poursuivre le représentant, pour un discours ou pour un vote pris en lui-même. Comme l'indique M. Esmein à propos des votes « il est difficile de voir comment ils peuvent contenir un délit : cela ne peut se concevoir que lorsqu'ils se rattachent à des actes et à des manœuvres extérieures dont ils sont les derniers termes et la résultante pratique ; lorsqu'ils ont été obtenus par suite d'une corruption ou d'une concussion punissable » (1). Mais étant donné un discours ou une abstention obtenus par corruption ou concussion, les poursuites deviennent-elles possibles ?

Dès que la question leur a été soumise, les tribunaux, en général, ont estimé que la loi leur permettait de réprimer ces trafics d'influences. Ils se sont appuyés, dans ce but, sur l'article 177 du Code Pénal de 1808, qui vise les crimes de corruption et de concussion des fonctionnaires et ils ont décidé que cet article visait non seulement les citoyens revêtus à un degré quelconque d'une portion de la puissance publique, mais encore ceux qui, investis d'un mandat public, soit par une élection régulière

(1) Esmein. — *Eléments de droit constitutionnel*, 3me édition, page 760.

soit par une délégation du pouvoir exécutif, puisent dans ce mandat le droit de concourir à la gestion des affaires de l'Etat, des départements et des communes.

Ce fut notamment la solution donnée par les tribunaux, à l'affaire Ratazzi, Fresnel et Labrugière. Ces trois inculpés avaient offert à M. Michelin président du Conseil municipal de Paris une somme de 300.000 frs en échange de l'obtention de la concession des travaux d'achèvement du boulevard Haussmann. Ils furent traduits en police correctionnelle pour tentative de corruption et condamnés le 5 mai 1885, par application des articles 177 et 179 du Code pénal : « Attendu, disait le jugement, que le mot fonctionnaire dans les articles 177 et 179 est pris dans le sens le plus étendu ; qu'il s'applique à tout citoyen chargé à quelque titre que ce soit d'une fonction dont il ne doit se servir que dans un intérêt général et non pour la satisfaction des intérêts privés. »

Arrêt confirmatif de la Cour d'appel de Paris, du 30 décembre 1885 et le 29 mai 1886, la Cour de Cassation rejette le pourvoi, introduit par les inculpés : « En ce qui concerne le premier moyen tiré de la fausse application des articles 177 et 179 C. P., en ce que le sieur Michelin membre du Conseil municipal de la ville de Paris aurait été considéré à tort comme un « fonctionnaire public. » — Attendu

que l'expression fonctionnaire public, doit être entendue dans son sens le plus général ; qu'elle vise non seulement les citoyens revêtus à un degré quelconque d'une portion de la puissance publique mais encore ceux qui investis d'un mandat électif soit par une élection régulière, soit par une délégation du pouvoir exécutif, puisent dans ce mandat le droit de concourir à la gestion des affaires de l'Etat du département et de la commune ; qu'on ne saurait d'ailleurs refuser ce caractère de généralité à l'art. 177 sans méconnaître l'intention qu'a eu le législateur de protéger le corps social contre la corruption de toutes personnes ayant reçu mission de participer à l'administration de la chose publique... (1) »

Ainsi donc, comme d'ailleurs le conseiller Larouverade l'avait très nettement indiqué dans le rapport fait par lui sur cette affaire, c'est pour des raisons d'utilité pratique que la Cour de Cassation veut appliquer aux parlementaires les art. 177 et 179. Elle suppose que ce fut l'intention des auteurs du Code pénal ; que ces derniers ont voulu absolument protéger les citoyens contre « un des plus grands périls qui puissent menacer un peuple : la vénalité des personnes à qui la loi a confié le soin d'exercer l'autorité. »

Ce système pouvait être combattu, avec appa-

(1) D. 87 — 1. 238 — S. 88 — 1. 489.

rence de raison. L'art. 177, en effet, ne s'en tient pas aux mots « fonctionnaires publics » il ajoute « de l'ordre administratif et judiciaire » ce qui désigne évidemment les agents de l'administration de la justice.

D'autre part le même article emploie des expressions très générales. « Tout fonctionnaire... » Il a été écrit pour qu'on puisse atteindre les coupables jusque dans les degrés les plus infimes de « l'ordre administratif ou judiciaire. » On l'applique non seulement aux fonctionnaires proprement dit, c'est aux délégués directs de l'autorité pour administrer et juger, mais à tous les auxiliaires, à tous les employés des administrations publiques.

Il est difficile d'admettre, dans ces conditions, que le législateur de 1808 ait voulu ranger dans la catégorie des fonctionnaires, les députés qui ont reçu une délégation de l'élection, qui ne sont chargés ni d'administrer ni de juger, mais simplement de voter. Ni le langage usuel, ni la terminologie de la loi pénale ne permettent de faire une assimilation aussi risquée. D'ailleurs cette opinion était celle d'un certain nombre d'auteurs considérables. Comme MM. Albert Desjardins (1) et Garraud (2).

(1) *Revue critique*, 1888, p. 1 et s.
(2) *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Paris 1889. Tome 3. p. 387 et s.

Devant ces contradictions la jurisprudence subit un flottement. En 1888 éclate le scandale Wilson. Les nommés Dutreuil, Ribaudeau, Hébert et Wilson, étaient accusés de s'être rendus coupables d'escroquerie au préjudice du sieur Crespin de la Jeanivière en lui proposant de lui faire obtenir la croix de la légion d'honneur moyennant le paiement d'une somme de 200.000 fr. qui fut successivement réduite à 150.000, 25.000 et 20.000.

La dixième Chambre du Tribunal Correctionnel de la Seine le 1er mars 1888 reconnaît la culpabilité des inculpés et les condamne.

Appel et le 26 mars 1888, la Cour reforme « considérant dit l'arrêt, notamment que les faits précités ne tombent sous le coup d'aucune disposition répressive ; qu'il appartient aux juges, non de faire la loi, mais seulement de l'appliquer telle qu'elle existe et qu'il leur est expressément défendu d'étendre la loi pénale à des cas qu'elle n'a pas prévu... » (1)

Cette indécision de la jurisprudence, jointe au scandale provoqué par l'affaire Wilson émurent le Parlement qui fut immédiatement saisi de plusieurs projets de loi.

Dès le 27 mars 1888, M. René Laffon (2) propose

(1) D. 1888-2-155. S. 89-2-87.
(2) *J. Off.*, 28 mars 1888. *Débats parlementaires*, p. 1177.

de modifier l'art. 177. — Le même jour M Marmonnier (1) dépose une proposition dans le même sens; qui fut prise en considération le 24 avril 1888.

Enfin au Sénat, M. Bozerian (2) demande l'assimilation du trafic d'influence à l'escroquerie.

Ce mouvement aboutit à la loi du 4 juillet 1889.

Cette loi punit des peines édictées par l'article 177 « toute personne investie d'un mandat électif qui aura agréé des offres ou promesses, reçues des dons ou présents, pour faire obtenir ou tenté de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois, des faveurs quelconques, accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités également conclus avec l'autorité publique et aura ainsi abusé de l'influence réelle ou supposée que lui donne son mandat. »

Ce texte tranchait toute une série de difficultés.

Tout d'abord, dans les milieux parlementaires, on s'était demandé non sans appréhensions, si la loi, par laquelle on voulait uniquement réprimer la corruption électorale, n'allait pas être mise, en fait, au service des rancunes particulières et des pas-

(1) *J. Off.*, 28 mars 1888. *Débats parlementaires*, p. 1177.

(2) *J. Off.* 28 mars 1888. *Débats parlementaires*, p. 424.

sions électorales. On craignait qu'elle n'ouvrit la porte à beaucoup d'abus et au prétexte de veiller à la pureté des mœurs publiques, qu'elle ne permit de rendre instable la situation des députés et d'incriminer trop facilement leurs moindres gestes.

A la Chambre, le rapporteur, M. Rodat (1), répondit à cet ordre de préoccupations : « Il ne faut pas qu'une interprétation toujours trop facile en présence de définitions et d'expressions nouvelles ne vienne fausser les intentions et la volonté du législateur. Nous voulons punir les abus coupables d'influence, mais nous n'entendons pas ouvrir une libre carrière aux passions étroites et aux vengeances mesquines. Nous espérons que vous reconnaîtrez que notre rédaction vise tous les faits punissables, qu'elle est claire et ne donnera pas lieu à des difficultés d'application. »

De son côté, au Sénat, M. Bozerian, rapporteur, indiquait : « Les offres et promesses punissables sont celles faites dans certains cas spécifiés par l'article 177 qui pourront seules motiver l'intervention pénale (2). »

C'est donc uniquement dans les circonstances limitativement désignées par l'article 177 que les offres dons ou promesses tombent sous le coup de l'action pénale.

(1) Dalloz. *Périodique* 90-4. p. 56.
(2) Sirey. *Lois annotées*, 90 p. 595 note 1.

A un deuxième point de vue, la loi de 1889 mettait fin à la controverse qui s'était élevée sur le point de savoir si les députés et sénateurs pouvaient être considérés comme des fonctionnaires publics. Elle répondait très nettement oui.

Enfin, elle indiquait aussi nettement que l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, ne fait pas obstacle à l'application de l'article 177 aux sénateurs et députés. Et c'est ainsi, que sur les deux derniers points, elle a été interprétée par la jurisprudence, lors de l'affaire fameuse du Panama.

En 1892, une poursuite pour crime de corruption de fonctionnaires fut exercée contre MM. Charles de Lesseps et Fontane, membres du Comité de direction de la Société de Panama. Baïhaut, ministre des Travaux Publics, Sans-Leroy, ancien député et un certain nombre de parlementaires. Renvoyés devant la Cour d'Assises de la Seine, quelques inculpés se pourvurent en Cassation contre l'arrêt de la Chambre des mises en accusation et parmi les moyens invoqués par le pourvoi, figuraient : 1° celui tiré des articles 177 et 179 C. P., en ce que l'arrêt entrepris avait renvoyé devant la Cour d'Assises, MM. de Lesseps et Sans-Leroy, pour corruption de membres du Parlement, alors que ceux-ci ne sont pas des fonctionnaires de l'ordre administratif et 2°, celui tiré de la violation de l'article 13

de la loi du 16 juillet 1875 par le renvoi de parlementaires devant les assises pour votes émis dans l'exercice de leurs fonctions. Ces deux moyens furent vigoureusement combattus par M. Baudoin, avocat général à la Cour de Cassation. Au sujet du 1°, il indiquait qu'à son avis, même avant la loi de 1889, les députés et sénateurs devaient être considérés comme des fonctionnaires tombant sous le coup de l'article 177 du Code Pénal et qu'à fortiori depuis la loi nouvelle, cette opinion était devenue indiscutable.

Et quant au second, afin d'établir que l'immunité ne garantit que les votes et les opinions, mais non les influences qui les modifient, ni celles qui les dictent, M. Baudoin disait encore (1) : « Je ne conteste pas que l'article 13 de la loi constitutionnelle de 1875 ne décide que « aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ». Ce n'est là que la répétition et la consécration nouvelle d'un principe que nous retrouvons dans nombre de Constitutions antérieures et sans lequel il ne saurait y avoir ni liberté ni indépendance pour les membres du Parlement.... Or, que vient faire, je le demande, l'article 13 de la loi de 1875 dans notre

(1) D. 1893-1-396. S. 1893-1-217.

débat. Sans-Leroy et les autres membres du Parlement, qui sont renvoyés devant la Cour d'Assises, ne sont pas recherchés ou poursuivis pour avoir soutenu telle ou telle opinion, pour avoir émis tel ou tel vote ; ils sont déférés au Jury pour crime de forfaiture qu'ils auraient commis en agréant des promesses ou des dons à l'effet de faire un acte de leur fonction, même juste, mais non sujet à salaire. Et c'est à bon droit que le ministère public les poursuit dans ces conditions, car l'article 13 est fait pour assurer la liberté du vote et de la tribune, mais non pour assurer l'impunité des crimes de corruption aux députés et sénateurs qui s'en rendraient coupables dans l'exercice de leurs fonctions... »

La cour de Cassation fut de cet avis. Elle décida tout d'abord que l'expression « fonctionnaires publics » de l'article 177, s'appliquait aux membres du Parlement, antérieurement à la loi de 1889 et à fortiori par la suite — et que l'article 13 de la loi du 16 juillet 1875 avait été promulgué pour assurer la liberté du vote et de la tribune et non l'impunité des parlementaires coupables de corruption.

Ainsi donc, à l'heure actuelle, il n'est plus contestable que l'article 177 du Code pénal frappe tous ceux qui, « investis d'un mandat électif, auront agréé des offres ou promesses, reçu des dons ou présents pour faire obtenir ou tenté de faire

obtenir... », sans distinguer, dans les manœuvres qu'il tient pour dolosives, celles qui se manifestent par les votes. Discours et votes sont donc également punis, comme d'ailleurs les démarches de toute nature que peut faire le député, dès qu'ils sont la suite de dons et promesses. Mais dans les mêmes circonstances, l'abstention du député tombera-t-elle sous le coup du nouvel article 177 ?

Lors de la discussion de la loi, M. de La Batie avait proposé un texte qui visait l'abstention en même temps que le vote. La commission s'opposa à son adoption en indiquant que pour les fonctionnaires proprement dits, qui ont des devoirs positifs, l'abstention est évidemment une faute, indépendamment de toute intention, alors que pour le parlementaire, qui a le droit de s'abstenir, seul le motif de l'abstention peut lui donner un caractère illicite. Elle ajoutait que si l'on se mettait à rechercher les motifs d'une abstention, il n'y aurait pas de raisons pour ne pas rechercher aussi ceux du vote et que toutes ces recherches amèneraient une « inquisition insupportable » (1). La Chambre repoussa l'amendement.

Le rejet de la proposition La Bâtie est un argument considérable en faveur de ceux qui ne veulent pas admettre que l'abstention tombe sous le coup

(1) S. 1893-1-217. Note Villey.

de l'article 177. Sans lui, on pourrait facilement déduire des termes généraux dans lesquels est formulé cet article, que l'abstention du parlementaire, précédée d'offres et de promesses, est aussi bien visée que ses actes positifs. Les arguments par lesquels la commission a fait repousser cet amendement, me paraissent d'ailleurs fondés sur un étrange sophisme. Etant donnée l'abstention d'un représentant dans une discussion, il est parfaitement inutile, pour savoir si elle est coupable, de rechercher dans quelle intention le représentant s'est abstenu. Il suffit de se demander si cette attitude est la conséquence de dons ou de promesses. Il est très délicat de connaître les intentions qui font agir nos voisins — des philosophes prétendent même que nous ne connaissons pas toujours celles qui nous poussent — il est plus aisé de savoir si quelqu'un a reçu des dons ou des promesses. Et il est curieux de constater que la commission parlementaire qui a cru pouvoir établir le caractère dolosif d'un discours, par ce seul fait que le discours a été précédé de dons et promesses, sans d'ailleurs qu'il soit besoin de rechercher dans quelles intentions il a été prononcé, ne se contente plus du même criterium lorsqu'il s'agit de demander si une abstention est coupable.

Au surplus et même si pour reconnaître le caractère illicite d'une abstention, le juge était obligé de

rechercher l'intention qui a guidé l'abstentionniste, faudrait-il décider avec la commission de la Chambre que cette recherche constituerait « une inquisition intolérable » ?

Nous ne le pensons pas. L'inquisition, si inquisition il y a, serait surtout intolérable en ce sens qu'elle brutaliserait durement un certain nombre de vieilles habitudes. Beaucoup de représentants, en effet, s'imaginent que la loi, en leur donnant une pleine liberté dans l'exercice de leurs fonctions, leur a permis de faire de cette liberté un usage qui échappe à tout contrôle. En réalité, ils ne devraient pas oublier que l'immunité dont ils jouissent a un but unique : leur permettre de dégager utilement les volontés du peuple souverain, sans être entravés dans cette œuvre par des pouvoirs rivaux ou par des intérêts particuliers ; et qu'il est dès lors très facile de distinguer les cas dans lesquels le représentant fera de son irresponsabilité l'usage prévu par la Constitution de ceux où, au contraire, il l'utilisera pour des fins différentes. Et l'on peut se demander si dans ce dernier cas, il ne devrait pas être responsable de l'abus de droit commis par lui.

Car à l'heure actuelle, sinon dans la doctrine, du moins dans le domaine de la jurisprudence, il n'y a plus de droits absolus et intangibles qu'on ne puisse soumettre au contrôle du juge. « Il n'est plus permis

désormais aux bénéficiaires de ces droits de se contenter de répondre à ceux qu'ils ont lésés, *feci sed jure feci*. La société prétend leur demander compte de l'usage qu'ils font des prérogatives qui leur sont confiées et exercer un contrôle sur les mobiles de leurs actes, même lorsque ceux-ci se présentent comme l'exercice d'une faculté légale. Cette prétention est justifiée, car en l'absence de ce contrôle, les droits les plus sacrés, s'ils pouvaient être utilisés dans un but quelconque, serviraient fréquemment à réaliser l'injustice et l'œuvre du législateur, satisfaisante en théorie, ne manquerait pas d'être bientôt déformée par la pratique. En faussant l'esprit dans lequel un droit a été institué, le titulaire de ce droit ne l'exerce plus, mais il en abuse et à supposer qu'un dommage ait été causé à autrui sa responsabilité peut être engagée » (1).

Pourquoi ces principes, aujourd'hui appliqués à des droits comme ceux de la puissance paternelle qui, jusqu'à présent, avaient paru plus particulièrement placés en dehors de la spère d'action du pouvoir judiciaire, ne pourraient-ils pas s'appliquer au droit à l'irresponsabilité du député ? Pourquoi le député ne serait-il pas responsable des conséquences dommageables pour les tiers, d'actes com-

(1) Dalloz, 1908-2-73, Note Josserand.

mis non pas pour la sauvegarde des intérêts généraux du pays, mais pour la satisfaction, par exemple, d'une rancune privée ? On ne saurait combattre cette prétention si équitable, en objectant qu'elle va à l'encontre du principe de l'immunité, puisque le législateur, en indiquant l'objet qu'il poursuivait par la création de ce privilège, paraît avoir déterminé au moins tacitement, son champ d'application.

Et il faut noter qu'au cas d'abus du droit, l'organisation de la responsabilité du parlementaire serait facile : « La notion de l'abus du droit, dit M. Josserand, est subjective ; elle se déduit des mobiles qui ont déterminé le titulaire du droit, à l'exercer, mobiles, qui, par hypothèse, sont contraires à la finalité de ce droit, donc illégitimes » (1).

Il suffirait donc de rechercher les motifs qui ont guidé le représentant, auteur du fait dommageable, pour décider ensuite que ces faits engagent ou non sa responsabilité. Cette recherche est pratiquée aujourd'hui par les tribunaux à l'occasion de tous les droits reconnus aux citoyens par notre législation et on ne voit pas qu'elle ait jusqu'ici déterminé « d'inquisitions intolérables ». Il suffirait d'appliquer les mêmes règles de procédure au cas d'abus du droit d'irresponsabilité par les représentants,

(1) Dalloz, 1908-2-73, Note Josserand.

pour concilier très heureusement les privilèges parlementaires et le droit qu'ont tous les citoyens d'obtenir réparation d'un préjudice, lorsqu'il leur est injustement causé.

DEUXIÈME PARTIE

PORTÉE DE L'IMMUNITÉ

Discours tenus dans les Chambres

Nous venons de voir que le bénéfice de l'irresponsabilité pouvait être invoqué par tous ceux que leurs fonctions amènent à parler dans les Chambres. Nous savons d'autre part que l'article 13 de la loi de 1875 accorde cette immunité aux opinions émises par les membres du Parlement « dans l'exercice de leurs fonctions ». Que faut-il entendre par ces mots et quand est-ce qu'un député se trouve dans l'exercice de ses fonctions ?

Une première observation s'impose : pour que le député puisse se trouver dans l'exercice de ses fonctions, il faut qu'il soit tout d'abord député. C'est là, semble-t-il, une vérité d'évidence et cependant elle a été parfois contestée par ceux qui, d'ailleurs,

avec un certain succès, ont prétendu faire bénéficier les candidats de l'irresponsabilité parlementaire et couvrir de l'immunité les discours prononcés en période électorale, au même titre que ceux qui le sont au Parlement.

Et cette thèse, en dépit de l'extension vraiment anormale qu'elle fait des termes de la loi, a cependant reçu la sanction de certaines décisions de justice. Le 12 avril 1876, par exemple, la Cour de Chambéry a pu dire : « Que sans proclamer une immunité légale que le législateur n'a point édictée, ni consacrer une immunité absolue qui serait le droit à la licence, il faut cependant reconnaître que le jeu naturel de nos institutions comporte en matière électorale des franchises indispensables — qu'à moins de n'être plus qu'un droit chimérique et aveugle, la liberté électorale exige que les électeurs puissent discuter la personne et les titres de candidats, apprécier leurs aptitudes, leurs antécédents, leur honorabilité, interroger tous les actes de leur vie publique et extérieure, contrôler leurs opinions, leurs votes et leurs tendances, en un mot, rechercher sous tous les rapports qui naissent de l'ordre politique, si les candidats méritent la confiance de leurs concitoyens, — que sans doute ce droit de libre discussion pourra se manifester souvent par des paroles acerbes, injustes et passionnées, mais que lui imposer un ton plus sérieux ou plus digne,

c'est affaire des mœurs non de la loi — que les candidats.... doivent se souvenir qu'en descendant dans l'arène politique, ils se sont volontairement offerts aux ardeurs de la polémique... etc. » (1).

Ainsi donc il suffit, d'après cette doctrine, de distinguer dans le candidat l'homme public de l'homme privé ; se souvenir que le dernier est intangible, tandis que l'autre appartient à l'opinion publique.

Fort heureusement, la Cour de Cassation n'a point admis ce système et dans une série d'arrêts — 10 novembre 1876, 7 février et 2 août 1878 (2) — elle a déclaré que si « les électeurs ont le droit de discuter les candidats, leurs opinions et leurs actes, ce droit ne peut aller jusqu'à la diffamation, et qu'il s'arrête où le délit commence... ». Ainsi toute idée d'immunité est écartée. Mais les juges du fond sont exclusivement chargés de déterminer si oui ou non il y a diffamation, c'est-à-dire si les propos tenus sont de nature à atteindre l'honneur et la considération d'une personne — s'ils ont été tenus publiquement — enfin s'ils l'ont été, avec intention de nuire. Dans ces conditions, toute pénalité sera écartée lorsque les auteurs des propos incriminés établiront leur bonne foi. On peut résu-

(1) D. 76-2-150.
(2) D. 77-1-44 ; 79-1-436 ; 79-1-47.

mer en peu de mots cette doctrine : « Vous avez le droit de discuter le candidat, dans ses opinions et dans ses actes. Ce droit de discussion ne saurait être confondu avec le droit à la diffamation. Et vous devenez responsable dès que vous en abusez ».

Lors de la discussion de la loi du 29 juillet 1881, MM. Bozerian, au Sénat, et Trarieux, à la Chambre, proposèrent d'assimiler la diffamation contre un candidat à une fonction élective à la diffamation dirigées contre les parlementaires et les fonctionnaires publics. Ces propositions allaient directement à l'encontre de la jurisprudence de la Cour de Cassation. Le jour où le candidat aurait été traité comme un élu et obligé, à ce titre, de poursuivre ses diffamateurs devant la Cour d'Assises, il serait devenu difficile de le considérer comme un simple particulier, lorsque lui-même se serait rendu coupable du même délit. MM. Bozerian et Trarieux n'eurent aucun succès et les Chambres, en repoussant leurs amendements, montrèrent leur volonté arrêtée de laisser les polémiques électorales sous le régime du droit commun.

Avant l'élection, le futur député ne jouit donc d'aucun privilège. Pourra-t-il s'en prévaloir au lendemain de son élection et avant que les opérations électorales aient été validées par la Chambre ? Oui, à notre avis. C'est du corps électoral, en effet, que le représentant tient sa qualité et ses attributs. Lors-

que la Chambre procède à la vérification des pouvoirs, son rôle est étroitement limité. Elle doit se borner à examiner si le prétendu élu est éligible — s'il a obtenu la majorité exigée par la loi, — si les opérations électorales ont été régulières et enfin si aucun fait extérieur de pression ou de corruption ne vicie la sincérité de l'élection. Sa décision n'ajoute rien aux effets produits par la proclamation des résultats du scrutin, lorsqu'elle valide ces résultats et quand elle les annule, la Chambre ne dit pas que le représentant n'est pas l'élu de son collège électoral, mais simplement qu'il ne remplit pas les conditions exigées par la loi pour que son élection soit maintenue. Les lois et les règlements des deux Chambres font de multiples applications de ce principe. Le représentant non encore validé peut prendre part aux élections de la Chambre ; il peut être élu membre du bureau ; il peut donner sa démission ; il a droit à l'indemnité, etc., etc., pourquoi ne jouirait-il pas des immunités parlementaires ?

La pratique ne révèle pas de cas où le bénéfice de ces immunités lui ait été contesté. Il faut sans doute attribuer ce fait à la discrétion et à la réserve dont font preuve généralement les débutants.

Au surplus, cette discrétion et cette réserve sont souvent de courte durée. Une fois en pleine activité le représentant pourra-t-il invoquer utilement l'immunité pour tous les discours qu'il prononcera, et

tous ses discours seront-ils prononcés dans l'exercice de ses fonctions, par le seul fait qu'ils tomberont de sa bouche ?

Evidemment non. Et un premier trait qui distingue des autres, les discours et opinions émis dans l'exercice des fonctions législatives, c'est aux termes de l'article 41 de la loi sur la presse, qu'ils sont prononcés dans le sein des Assemblées. *A contrario*, par conséquent, tous les autres seraient exclus. Cependant, cette conclusion est manifestement exagérée. La loi sur la presse, dans son article 41, a simplement développé une conséquence du principe établi par la loi constitutionnelle de 1875. Or, ce texte est autrement précis que la Constitution de 1848 qu'il a remplacé. En 1848, on avait simplement accordé l'irresponsabilité pour « les opinions émises dans le sein de l'Assemblée Nationale ». Actuellement, elle couvre les opinions et les votes « émis dans l'exercice des fonctions » du député.

Il paraît difficile de soutenir que le député n'est en fonction que lorsqu'il siège dans la salle des séances. Les séances publiques constituent des manifestations de la vie parlementaire. Elles n'en sont pas les seules. Et il faut évidemment y ajouter les travaux des commissions et ceux des commissions d'enquête. Les discours prononcés devant les commissions seront protégés par l'immunité.

La question a été résolue en ce sens le 2 juin

1881 par la Chambre belge qui a appuyé sa décision sur un article de la Constitution de ce pays, dont la rédaction est identique à celle de l'article 13 de notre loi du 16 juillet 1875 (1). « Saisie d'une demande en autorisation de poursuite contre l'un de ses membres, M. Lucq, à raison d'actes accomplis par lui en qualité de membre d'une commission d'enquête, la section centrale de la Chambre proposa la résolution suivante : « La section estime que les faits posés par les membres du Parlement, en leur qualité de sénateurs ou de représentants ne sont justiciables que du pouvoir de la Chambre à laquelle ils appartiennent et elle vous propose de repousser la demande en autorisation de poursuites ».

Tout en blâmant la manière dont M. Lucq avait rempli son mandat, M. Bernaert s'est prononcé avec quelques réserves dans le sens des conclusions de la commission.

« En droit, M. Lucq pouvait-il être passible de poursuites, alors qu'il était dans l'exercice indirect, mais cependant dans l'exercice de son mandat parlementaire ? Ici, je n'hésite pas à me ranger à l'avis du rapporteur de la section centrale. Je reconnais très volontiers que les immunités parlementaires

(1) Eug. Pierre, *Traité du droit politique, électoral et parlementaire*, 2e édition, 1902, p. 1262, t. 1113.

constituent l'une des garanties de la forme de gouvernement sous laquelle nous vivons et que les abus auxquels ces immunités peuvent donner lieu ne sont rien, en comparaison des abus que produirait leur suppression totale ou partielle.....

Mais, au dire du rapporteur, le seul frein aux abus possibles de ces immunités, se trouverait dans le pouvoir disciplinaire des Assemblées. Or, en quoi consiste ce pouvoir ? Il peut infliger deux sortes de peines, le rappel à l'ordre et le retrait de la parole. Il les infligera bien évidemment dans le but de sauvegarder l'Assemblée. Mais quelles sont les pénalités disciplinaires appliquables aux écarts qui se produisent en dehors de la salle des séances et comment ce pouvoir disciplinaire protègera-t-il, par exemple, les tiers victimes de diffamations, émises par des représentants enquêteurs ?» Et M. Bernaert ajoutait : « Il n'est pas possible, ce me semble, de dire à ceux qui croient avoir à se plaindre de l'un d'entre nous : cela ne concerne que ce pouvoir disciplinaire de la Chambre, alors que le pouvoir ne pouvait être exercé ». Comme conclusion, l'orateur déclarait qu'il allait s'abstenir.

Le rapporteur, M. Tesch, défendit les conclusions de la commission en s'appuyant sur le principe de la séparation des pouvoirs : « Que serait le droit d'enquête de la Chambre, dit-il, si le pouvoir judiciaire pouvait en contrôler l'étendue et déterminer

quels sont les actes que ce droit autorise à poser ? Ce serait la subordination du pouvoir législatif au pouvoir judiciaire. Si le pouvoir judiciaire pouvait venir dire au pouvoir législatif : « Vous avez posé tel acte et nous vous déclarons que vous avez outrepassé vos droits, que de ce chef nous allons diriger contre vous des poursuites ; n'est-il pas manifeste que ce serait l'anéantissement de la plus précieuse prérogative de la Chambre ? J'ai dit de plus que si l'immunité était accordée aux membres du Parlement, quand en exprimant leurs votes, Ils agissent personnellement, à bien plus forte raison doit-il en être ainsi quand ils agissent par délégation de la Chambre... M. Bernaert s'est borné à me faire une objection ; il a tiré un argument des abus possibles. Mais c'est une erreur de croire que le pouvoir de la Chambre serait inefficace. Le membre de la Chambre nommé pour faire partie d'une commission d'enquête reçoit une délégation, un mandat de la Chambre et ce mandat, la Chambre peut le faire cesser quand elle le veut. Il y a donc là un remède souverain contre les abus ».

Conformément aux conclusions de la section sentrale, la Chambre repoussa les poursuites par 51 voix contre 23 abstentions sur 74 votants.

Pareille question ne s'est jamais élevée devant une Chambre française. Toutefois, dans la séance du 4 avril 1903, le Sénat a été saisi d'une demande

en autorisation de poursuites contre M. Expert-Besançon, sénateur de la Seine qui, devant la commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi déposé par le Gouvernement, relativement à l'emploi du blanc de céruse dans la peinture en bâtiment, avait déclaré, le 11 janvier 1903, que l'article de M le professeur Laborde publié dans *Le Français* était un article payé.

La demande d'autorisation fut renvoyée à une commission qui décida que l'art. 41 de la loi sur la presse devait s'entendre aussi bien des paroles prononcées devant les commissions que des discours tenue en séance publique (1).

Les discours de nos représentants n'engagent donc pas leur responsabilité ; mais, à l'occasion de ces discours, ne pourront-ils pas être appelés à fournir des renseignements à la justice ou à témoigner devant elle. Les immunités parlementaires interdiront-elles à un particulier ou au ministère public de faire assigner un député à l'effet de fournir des renseignements sur des faits délictueux révélés par lui à la tribune ?

Il semble, à première vue, qu'il n'est guère possible de considérer l'appel en témoignage comme une violation des immunités parlementaires. Ces immunités ont pour but de soustraire le représen-

(1) Eug. Pierre, *Supplément*, 1906, n° 1114, p 487.

tant à toutes les actions civiles ou pénales qui pourraient naître de ses discours. Intente-t-on une action contre lui en l'appelant à témoigner ?

Dans la pratique, l'opinion contraire a cependant prévalu. En 1830, à la suite d'un discours prononcé à la Chambre par le comte de Lameth, ce député reçut une convocation l'appelant à fournir des explications à un juge d'instruction au sujet des faits qu'il avait révélés à la tribune. Il s'en émut et le 10 novembre 1830, fit part de son émotion à la Chambre (1) qui la partagea sans hésitations. Une très longue discussion suivit la communication de M. de Lameth. Elle est assez confuse, mais il y apparait nettement que la plupart des députés ont considéré que l'incident Lameth devait être considéré comme une violation de leur immunité et une menace pour leurs prérogatives. Ils ne pouvaient comprendre que constitutionnellement chargée de contrôler les actes des ministres et par conséquent ceux du garde des sceaux, ils fussent en fait contrôlés par des magistrats subordonnés de ce garde des sceaux. Les uns demandaient que les magistrats coupables fussent mandés à la barre de l'Assemblée pour y être réprimandés ; les autres que les documents fournis par M. de Lameth fus-

(1) *Archives Parlementaires*, 2e série, tome 64, pages 327 à 335.

sent envoyés au garde des sceaux. Somme toute, le débat s'acheva par la nomination d'une commission, chargée d'étudier la question et d'en faire un rapport.

Entre temps, le procureur du roi près le tribunal de la Seine, fort étonné de tout ce bruit, écrivit au président de l'Assemblée pour expliquer sa conduite. La Chambre irritée, refusa d'entendre la lecture de la lettre qui fut renvoyée à la commission.

Elle contenait cependant des observations intéressantes. Le procureur indiquait que la loi détermine soigneusement les personnes susceptibles d'être entendues comme témoins, n'établit aucune exception en faveur des parlementaires; que certains fonctionnaires, ministres, généraux commandants, ambassadeurs, ne peuvent être cités qu'en observant certaines formes établies dans l'intérêt du service public, mais que les représentants sont soumis au droit commun, sauf le cas où ils ne répondent pas à la convocation, car alors ils ne sauraient être contraints par la force comme tout le monde, qu'après autorisation de la Chambre dont ils font partie.

Et le magistrat citait à l'appui de sa thèse un certain nombre d'auteurs anglais, ainsi que quelques précédents. Cette thèse ne fut d'ailleurs pas du goût de la commission. Et le rapporteur, M. de Vati-

mesnil (1) répondit que, sans doute, un député pouvait être cité comme témoin, mais que cette question étant hors conteste, il s'agissait tout simplement de savoir « si la citation pouvait être donnée pour répondre sur ce que contiennent les discours prononcés par ce député à la tribune. » Pour M. Vatimesnil, une pareille citation constituait une violation flagrante de l'irresponsabilité parlementaire. Un député, par exemple, révèle à la Tribune l'existence impunie de certains délits. Il blâme, par conséquent, d'une façon directe ou à mots couverts le ministre de la justice : Ce faisant il contrôle le pouvoir exécutif et remplit un acte de la mission. Si à l'occasion de ce discours, il peut être appelé à fournir des éclaircissements au parquet, qui ne voit dans cet appel un contrôle du député par le magistrat, puisque ce dernier peut discuter la réalité du délit, faire clore par un non-lieu une procédure ouverte, et enfin par sa seule attitude laisser entendre que le représentant a fourni à la Tribune des imputations calomnieuses ou téméraires ? Comment pourrait-on dire que le Parlement, ainsi contrôlé, représente le peuple souverain.

Le rapport concluait : « En résumé votre commission pense :

(1) *Archives parlementaires*, 2e série, tome 64, pages 427-434.

1° Qu'en règle générale, l'opinion émise à la Tribune par un député soit sur des doctrines et des principes, soit sur des faits où à l'occasion des faits, ne peut donner lieu contre lui, si ce n'est avec la permission de la Chambre à aucune citation ni interpellation judiciaire, à quelque titre et de quelque nature qu'elle puisse être.

2° Que dans le cas particulier dont s'agit les droits de la Chambre ont été enfreints par la citation donné à M. Charles de Lameth, à la requête de M. le procureur du Roi près le tribunal de la Seine.

3° Que le refus par M. de Lameth d'obtempérer à cette citation doit être approuvé.

4° Que néanmoins, à raison des circonstances, la conduite du procureur du Roi peut-être excusée.

Ces conclusions, à la séance du 19 novembre 1830 furent vivement combattues par M. Benjamin Constant.

Avec beaucoup de finesse, il remarqua que si, conformément à la thèse de la commission, un député appelé à fournir des explications au parquet sur de prétendus délits, pouvait trouver plus tard dans l'attitude des magistrats, un blâme contre des imputations jugées mal fondées ; ce blâme était purement moral, et d'ailleurs de la même nature que celui qui pourrait résulter pour lui, en pleine Chambre, d'une réponse victorieuse du garde des sceaux.

En dépit d'ailleurs de cette opposition les conclusions de la commission furent adoptées.

De même le 26 février 1842 (1) M. Isambert, député, cité comme témoin devant la Cour d'assises du Puy-de-Dôme refuse de s'y rendre et fait part à la Chambre de son refus : « Messieurs je suis cité à comparaître devant la Cour d'assises du Puy-de-Dôme par le gérant de la *Gazette d'Auvergne.* Deux de mes collègues ont reçu la même citation. J'ai résolu de n'y pas répondre. Il y a là un dessein prémédité et concerté de transporter au sein d'une Cour d'assises le débat politique qui s'est élevé entre les ministres et nous dans cette enceinte ; de soumettre les affirmations que j'ai apportées à cette tribune au contrôle d'un autre pouvoir et de violer en ma personne les libertés et l'inviolabilité des députés. Dès lors la règle de ma conduite était toute tracée par cette résolution célèbre prise par la Chambre de 1830 sur la citation adressée à M. de Lameth par le procureur du Roi de Paris. »

La Chambre passe à l'ordre du jour.

Conformément à cette opinion, au mois de février 1894, deux députés, cités en témoignage, devant la Cour d'appel de la Seine, à propos du procès Wilson, se firent préalablement autoriser par la Chambre.

(1) *Moniteur*, 27 février 1842, page 386.

Ainsi donc l'immunité qui couvre les discours prononcés par les députés dans l'exercice de leurs fonctions est absolue, et grâce à elle, il leur est possible d'écarter toutes les actions qui tiendraient à mettre en jeu leur responsabilité. Nous ne voulons cependant pas achever ce chapitre sans montrer brièvement que les parlementaires ne peuvent plus invoquer cette exception, dès que l'action intentée contre eux, a un tout autre but que de les rendre responsables de leurs opinions et de leurs paroles. L'irresponsabilité a été octroyée à nos représentants afin qu'ils puissent conserver une entière indépendance. Dès que cette indépendance se trouve à l'abri des entreprises des pouvoirs rivaux ou des tiers, le député se trouvera soumis au droit commun, Exemple.

Le 17 mai 1890, M. Laur, député, interrogeant le garde des sceaux, au sujet des manœuvres employées par plusieurs industriels pour accaparer les huiles de pétrole, appuyait son discours de divers documents, soustraits par un ancien employé à la société des huiles minérales de Colombes.

Cette société somma M. Laur d'avoir à lui restituer les documents détournés. Non seulement celui-ci refusa d'obéir à la sommation, mais encore il voulut prendre l'opinion publique à témoin de l'aventure et écrivit dans la *Presse* du 30 mai un long article dans lequel il affirmait son droit de citer et de commenter ces documents.

Il fut assigné devant le tribunal civil de la Seine. Le tribunal le 27 juin 1891, lui répondit que son droit de citer et d'adorner sa citation de commentaires était véritablement sacré. Et qu'au surplus la Société de Colombes elle-même ne songeait pas à la discuter. Cette Société demandait purement et simplement à rentrer en possession de ses papiers. Une pareille action ne portait évidemment aucune atteinte aux immunités parlementaires. Et le tribunal estimant qu'il ne pouvait déclarer les documents litigieux inviolables, sous prétexte qu'ils avaient été momentanément en la possession d'un député condamne M. Laur à la restitution et aux frais.

M. Laur fit appel de cette décision, mais la Cour de Paris, le 18 juillet 1892 confirma par adoption de motifs : « Considérant que la Cour peut et va statuer sur ladite action sans porter aucune atteinte au principe du respect absolu qui est dû aux immunités parlementaires ; que ladite action est donc recevable.... » (1)

---

(1) Sirey, 93-2-77.
Dalloz, 93-2-28.

PUBLICATION DES DISCOURS
ET DES
DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Suffisait-il, pour assurer parfaitement l'indépendance du représentant de couvrir de l'immunité les discours tenus par lui à la Chambre et dans les Commissions ?

La pratique du régime parlementaire révèle qu'ainsi délimitée, l'immunité aurait été incomplète. Sous ce régime, l'opinion publique joue un rôle considérable, et que le député soit tenu pour un mandataire ou pour un simple délégué, chaque électeur veut être mis au courant de ses faits et gestes. Les progrès de l'imprimerie et de la presse ont permis de satisfaire ces désirs. Chaque jour les journaux portent aux quatre coins du pays les échos de la Chambre et du Sénat.Le « *Journal Officiel* » publie un compte-rendu in-extenso des débats,

les rapports rédigés dans les commissions, les documents sur lesquels le représentant se fait une religion ; parfois lorsqu'un membre de l'une ou de l'autre Chambre prononce quelques paroles susceptibles « d'éclairer le pays » ou seulement de « déterminer un courant d'opinion » en faveur d'une idée, par ordre de la Chambre qui l'a entendu, ce discours est affiché sur les murs de toutes les communes de France. Enfin il n'est pas rare de voir le représentant publier à ses frais — l'Imprimerie Nationale lui fait même des prix de faveur — les harangues qu'il prononce, afin de montrer à ses électeurs d'abord la force de son éloquence et ensuite le zèle qu'il déploie dans l'accomplissement de son mandat.

Et il est évident que le réprésentant perdrait beaucoup de son indépendance, si, l'immunité ne couvrant ses paroles que dans l'enceinte du Palais-Bourbon ou du Luxembourg, il savait qu'il pourrait être recherché et poursuivi à l'occasion de leur reproduction fatale par la presse.

C'est pourquoi, le législateur, pour atteindre complètement le but qu'il poursuivait, a édicté, article 41 de la loi sur la presse, que « ne donneront ouverture à aucune action..... les rapports ou toutes autres pièces imprimées par l'ordre de l'une des deux chambres. — le compte-rendu des séances

publiques des deux chambres, fait de bonne foi dans les journaux ».

Ainsi, les discours, rapports, comptes-rendus et autres documents parlementaires, jouissent d'une immunité dès qu'ils sont publiés par ordre de la Chambre.

Il faut, et, en ce qui concerne les comptes-rendus dès qu'ils sont fait de bonne foi, remarquer que, dans ce cas particulier, l'immunité couvre aussi bien le député que le journaliste. Et ce n'est d'ailleurs que justice : « La publicité des débats des Chambres, est dans la faculté donnée au public, disait Guizot à la séance du 20 août 1819, d'assister à ses discussions. Que font les journalistes quand ils publient ce qui se dit et se fait dans les Chambres ? Ils élargissent l'enceinte où le public est admis : il font jouir la France entière d'un droit que tout le public ne peut exercer matériellement. Ainsi il n'y a pas de délit dans la publication de ce qui est public de droit.... le journal n'est qu'un instrument de publication et en quelque sorte le porte-voix des débats et des séances de la Chambre » (1).

Mais il en est pas de même lorsque la publication émane du député, ou que le compte-rendu n'est pas de bonne foi. Alors, le député et le journaliste

(1) Fabreguette. *Traité des délits politiques et des infractions par la parole, l'écriture et la presse*, 2e édition, Paris 1901, tome 1, page 125, note 1.

doivent retomber sous l'empire du droit commun. Le premier en effet ne peut plus être considéré comme agissant dans l'exercice de ses fonctions et le second ne demeure pas selon le mot de Guizot, le « porte-voix » impartial des débats parlementaires. Ces constatations ont été faites par le législateur et par les juges.

Au moment de la discussion de la loi du 19 mai 1819, M. Lainé avait demandé le privilège de l'irresponsabilité pour les opinions écrites qui n'auraient pas pu être prononcées à la tribune et que leurs auteurs auraient fait publier et distribuer.

Cet amendement fut rejeté par la Chambre sur l'opposition du Garde des Sceaux, M. de Serre, et de Royer-Collard. « Rien ne serait plus inconstitutionnel, disait le premier, que de donner à un citoyen, quelque fût d'ailleurs, son rang dans l'Etat, le privilège de tracer les lois et d'être coupable impunément. Si un député fait imprimer son opinion, il rentre dans le droit commun. Dès lors ce député ne parle plus à la Chambre. Il ne veut plus agir sur elle, mais sur la multitude et alors citoyen ordinaire il passe sous les lois communes à tous les citoyens » (1).

Et Royer-Collard ajoutait que, la conséquence de

(1) Chassan. *Traités des délits et contravention de la parole, de l'écriture et de la presse.* Paris 1837, tome 1, page 56 et suiv.

l'amendement eut été que relativement à la diffamation,le député qui est responsable quand il parle à la tribune,qui peut être puni par la Chambre s'il abuse de son droit à la parole, serait affranchi de toute responsabilité s'il écrivait au lieu de parler.

Dès 1830, la Cour des pairs eut l'occasion d'appliquer ces principes. A cette époque le comte de Kergolay, ayant refusé de prêter le serment exigé par la loi, pour demeurer pair de France, écrivit à la Chambre des pairs et lui donna les motifs qui avaient dicté sa conduite. La lettre était injurieuse pour le roi et pour un certain nombre de pairs. La Chambre refusa d'en entendre la lecture, mais le Comte la fit publier par la *Gazette de France* et le *Quotidien*. Poursuivi devant la Cour pour cette publication, il fut condamné en vertu des articles 4 de la loi du 25 mars 1822 et 9 de la loi du 17 mai 1819. La Cour indiquait par cette décision, qu'un pair de France, pénalement irresponsable lorsque dans un débat, il émettait des opinions — même injurieuses — à l'égard des autorités établies, retombait sous l'empire du droit commun, en publiant ces opinions, dans le consentement de la Chambre (1).

A l'heure actuelle, cette jurisprudence est encore suivie. C'est ainsi que le 16 juin 1897,le tribunal cor-

(1) S. 1830-2-382.

rectionnel de la Seine a condamné, pour diffamation Raymond Berthault, alias Dubasty, gérant de la *Revue Antisémite*, qui sous la signature de M. Castelin, député, avait publié un article entièrement composé de coupures empruntées aux discours de ce député. « Attendu, dit ce jugement, qu'il ne peut être licite de s'approprier les termes et assertions d'un discours, ayant joui, lorsqu'il a été prononcé, d'une immunité, pour le rééditer plusieurs mois après, même dans un but patriotique, dans une brochure soumises aux obligations et aux responsabilités de la loi de 1881 » (1).

Par conséquent, toutes les fois qu'une demande en responsabilité est introduite devant les tribunaux, à l'occasion de la publication d'un document parlementaire, le juge ne peut accueillir la demande qu'en tant que le document aura été publié, sous l'ordre de la Chambre. Dans le cas contraire, il jouira de l'immunité. Mais cette immunité sera-t-elle absolue ? Et s'il est hors de doute, qu'elle mette le député à l'abri de toute responsabilité civile ou pénale, empêche-t-elle les personnes visées ou désignées par la publication de faire valoir utilement leur droit de réponse ?

L'article 13 de la loi sur la presse reproduisant l'article 11 de la loi du 25 mars 1822 accorde, en

(1) *Gazette du Palais*, 1897, 2, 66.

effet, ce droit de réponse à tous ceux qui sont nommés ou désignés dans un journal. L'action par laquelle le journaliste se voit ainsi contraint de publier la défense de celui qu'il attaque, peut être considérée comme une sorte d'action en responsabilité, en ce sens qu'à l'instar de celle qui se fonde sur les articles 1382 et suivants du Code civil, elle tend par un moyen spécial, à la réparation du préjudice causé. Les termes généraux de l'article 41, dans les cas que vise cet article excluent-ils l'action en réponse comme toutes les autres actions ?

Cette question a été différemment résolue par les Tribunaux suivant les époques. Elle a surtout été posée à l'occasion des comptes-rendus publiés par les journaux, mais il est évident que les solutions données s'appliquent à tous les cas prévus par l'article 41.

Dans une première période, depuis la Restauration jusqu'à la Constitution de 1852, les journalistes parlementaires rédigent à leur gré, les comptes-rendus des séances qu'ils suivent. Le compte-rendu constitue une œuvre personnelle, qui n'a rien d'officiel et qui évidemment se ressent des impressions et des tendances de son auteur. Si un tiers s'y trouve désigné, c'est par le fait du journaliste lui-même, qui, libre de rendre compte comme il l'entend peut faire en sorte de ne nommer personne. Il semble donc — a supposer que le compte-

rendu soit d'ailleurs de bonne foi — que le droit de réponse ne puisse être refusé.

Et c'est ce que décide la jurisprudence. En 1849, M. Segur d'Aguesseau, représentant du peuple, nommé dans les journaux « *Le National* » et « *Le Siècle* » à l'occasion d'un discours prononcé à l'Assemblée législative fit sommation aux gérants de ces journaux d'insérer dans les trois jours à titre de réponse, le texte officiel de son discours à la charge pour lui de payer ce qui excèderait en longueur le double des articles dans lequel il avait été nommé. Après l'expiration des trois jours accordés par la loi, pour cette insertion, sans qu'elle eût été faite, M. Segur d'Aguesseau actionna les gérants des deux journaux devant le tribunal de police correctionnelle de la Seine.

Un jugement confirmé par arrêt de la Cour d'appel de Paris du 13 décembre 1849, accueillit cette demande et ordonna l'insertion dans *Le National* et *Le Siècle* du discours de M. Segur d'Aguesseau.

Les gérants se pourvoient aussitôt en cassation, au prétexte que l'article 22 de la loi du 17 mai 1819 a été violé par l'arrêt qui admet le droit de réponse contre un compte-rendu d'une séance de l'Assemblée,alors que ce compte-rendu n'était poursuivi ni pour infidélité ni pour mauvaise foi (1).

(1) D. 1850-1-69 ; S. 1850-1-329.

M. l'avocat général Plougoulin conclut au rejet du pourvoi.

« Le premier moyen, dit ce magistrat, est fondé sur ce que l'article du *National* doit être considéré comme un compte-rendu d'une séance à l'Assemblée législative, et qu'à ce titre il ne peut être poursuivi que pour infidélité et mauvaise foi. C'est par une étrange confusion qu'on se place sous l'égide de l'article 22 de la loi de 1819, en réunissant sous une même dénomination deux délits distincts et prévus par des textes de loi spéciaux et séparés. Sans doute, dans le but d'assurer aux séances de nos assemblées toute la publicité désirable, la loi a voulu mettre à couvert de toute poursuite, le journal qui se sera borné à présenter de ces séances un compte-rendu fidèle et consciencieux. Les séances sont publiques ; il les publie, il est dans son droit. Voilà le but, la portée de l'article 22, mais on oublie sans doute qu'indépendamment de cette disposition l'article 11 de la loi de 1822 crée au profit de toute personne nommée ou désignée dans un journal le droit de réponse et pour exercer le droit, une seule condition suffit : c'est d'avoir été nommé ou désigné.

La cour fut de cet avis, et voici par quels attendus elle fit justice du moyen invoqué par les gérants des deux journaux.

Attendu que l'article 22 de la loi du 19 mai 1819

a eu pour objet de mettre les propriétaires ou gérants des journaux qui auraient rendu un compte fidèle et de bonne foi des séances publiques de la Chambre des députés, à l'abri des actions pénales autorisées par la législation répressive des délits de presse et même des actions civiles en dommages-intérêts à raison de ces comptes-rendus.

Attendu que la faculté postérieurement introduite par l'article 11 de la loi du 25 mars 1822 pour toutes personnes nommées ou désignées dans un journal, de répondre dans la même feuille, n'a rien de commun avec les dites actions.

Attendu que l'exercice de cette faculté qui se rattache au droit de la défense personnelle, doit toujours trouver place là où l'attaque s'est fait jour et obtenir, par la même voie, le bénéfice de la publicité qui ne peut être le privilège de l'attaque parceque celle-ci s'est produite dans un compte-rendu des séances de l'Assemblée ou des audiences des tribunaux... rejette...

Arrive le second Empire. A ce moment, le gouvernement veut bien que l'opinion publique continue à être renseignée sur le cours des travaux législatifs ; mais il estime qu'il n'est pas mauvais dans son propre intérêt et dans celui de la paix publique que les renseignements donnés soient fournis par lui et pour ainsi dire filtrés. L'article 42 de la Constitution, du 14 janvier 1852, déclare que : « Le

compte-rendu des séances du Corps législatif par les journaux ou tout autre moyen de publication, ne peut être que l'impression du procès-verbal, dressé à l'issue de chaque séance par les soins du président du Corps législatif ».

A dater de cette innovation, le journaliste ne fait plus œuvre personnelle ; il se contente d'insérer dans sa feuille le document que lui remet le bureau du Corps législatif. Le journal devient, en quelque sorte, le prolongement de la tribune. Les tribunaux pensent qu'il est difficile de le rendre responsable d'une œuvre qui n'est pas sienne et que le droit de réponse ne se conçoit plus.

C'est ce qui fut décidé lors de la fameuse affaire Leymarie contre le *Moniteur* et le *Siècle*.

— En 1859, Leymarie, co-propriétaire du *Courrier du Dimanche*, publia une brochure dans laquelle il rapportait les détails d'une conversation qui avait eu lieu entre le Ministre de l'Intérieur et lui, lorsqu'il s'était préoccupé de devenir rédacteur en chef du *Courrier de Paris* après l'avoir acheté. Le 10 juillet 1860, M. Emile Ollivier, au cours de la discussion du budget, demanda des explications au Gouvernement au sujet des détails contenus dans cette brochure.

Le président du Conseil d'Etat, dans sa réponse, ayant contesté l'exactitude du récit de Leymarie, ce dernier lui écrivit une lettre de protestation et

demanda aux journaux qui avaient publié le compte-rendu de la séance du 10 juillet, d'insérer cette lettre, à titre de réponse.

Le *Moniteur Officiel* et le *Siècle* refusèrent de faire droit à cette prétention. Leymarie, invoquant l'article 11 de la loi du 25 mars 1822, les assigna devant le tribunal civil de la Seine.

A la date du 7 décembre 1860, le tribunal rendit un jugement le déboutant de ses prétentions « attendu que l'article 11 de la loi du 25 mars 1822 a eu pour objet de remédier aux abus pouvant résulter de la liberté de la presse et d'opposer au droit de critique et d'attaque celui de répondre et de se défendre. Attendu que la faculté dont le demandeur prétend user n'est consacrée qu'au profit de la personne sur laquelle l'attention publique est appelée par le fait purement spontané de l'écrivain. Et attendu que le compte-rendu des séances du Corps législatif est l'œuvre d'une commission légalement constituée qui en surveille la rédaction. Que la reproduction qui en est faite et qui ne peut être qu'intégrale n'implique pas l'assentiment du journaliste; que ce dernier use d'un droit, obéit aux exigences de la presse et n'encourt aucune responsabilité en livrant à la publicité ce document officiel.

« Attendu, en conséquence, que les défendeurs ont pu refuser une insertion à laquelle aucune loi

ne les obligeait. Par ces motifs, déclare Leymarie mal fondé en sa demande..... »

Cette solution paraîtra logique à ceux qui estiment que la responsabilité d'une personne ne peut exister sans qu'elle ait commis une faute. Il est difficile de soutenir qu'en reproduisant textuellement un compte-rendu officiel, le journaliste commette cette faute. Il faut constater cependant, dans l'affaire qui nous occupe, qu'un préjudice se trouve causé par son fait. Et si l'on pense qu'il n'était peut-être pas indispensable que la France entière approuve que Leymarie avait été traité de menteur par un ministre, on peut se demander si le journaliste, contraint à la réparation du préjudice qu'il cause, ne subirait pas ainsi justement les risques de sa profession ?

Quoiqu'il en soit, Leymarie fit appel du jugement. Et comme il vint à mourir sur ces entrefaites, sa femme reprit l'instance. La Cour de Paris, le 11 juin 1863, rendit un arrêt confirmatif qui reprend et développe les motifs des premiers juges, en ajoutant toutefois : « qu'il n'est point vrai, comme on le soutient, que celui dont le nom est prononcé dans une séance du Corps législatif reste sans défense. Qu'il est vraisemblable d'abord qu'une accusation injuste trouverait dans l'Assemblée même des contradicteurs..... »

L'idée développée dans cet attendu console par

son optimisme. Mais il est permis de se demander si un député, même porté de bonne volonté, pouvait affirmer, au sujet d'une conversation privée, contestée par le ministre, la bonne foi de Leymarie et la véracité des propos tenus par lui.

C'est ce que pensa sans doute la dame Leymarie. Elle alla en Cassation. Elle reconnaissait que le compte-rendu participe de l'inviolabilité qui couvre les membres des deux Chambres. Elle ajoutait même : « Que les membres des Assemblées ne puissent être poursuivis, ni recherchés pour les opinions émises dans leurs discours ; qu'ils n'encourent, à ce titre, aucune responsabilité civile ou pénale, c'est ce que personne ne conteste.

« Que la même immunité s'étende au gérant du journal qui reproduit ces opinions et ces discours sans se les approprier, c'est ce qui ne saurait non plus être mis en doute. Mais l'inviolabilité parlementaire ne peut faire obstacle à l'exercice du droit de réponse qui est le corollaire nécessaire de la publicité donnée par le journal. Ce droit devient, au contraire, plus essentiel à maintenir en raison de l'impossibilité où se trouve la personne attaquée d'user des moyens ordinaires de défense..... Ce n'est pas contre le député ou le ministre, couverts par l'inviolabilité parlementaire, que s'exerce le droit de réponse, c'est uniquement contre le journal qui a inséré le compte-rendu. Cette publication est, de

la part du gérant du journal, un acte libre et volontaire dont il doit subir les conséquences et qui l'astreint notamment à insérer la réponse de toute personne qui s'y trouve désignée. »

La Cour de Cassation ne fut pas de cet avis. Elle rejeta le pourvoi : « Attendu que le droit pour toute personne nommée ou désignée dans un article de journal, de répondre dans la même feuille a été introduit par l'article 11 de la loi du 25 mars 1882, comme un moyen de défense contre le journal lui-même et les énonciations libres de ses rédacteurs ; que si antérieurement à 1852, les comptes-rendus des Assemblées Législatives pouvaient donner lieu à l'exercice de ce droit, c'est qu'alors ces comptes-rendus constituaient des exposés livrés à la libre rédaction de chacun et dont la publication par les journaux devait entraîner leur responsabilité.

Attendu qu'aux termes de la législation actuelle, les comptes-rendus des séances du Corps Législatif sont l'œuvre exclusive d'une commission légalement constituée ; que la reproduction doit en être faite par les journaux sans aucune modification, addition ou retranchement ; que dès lors, en livrant ainsi suivant leur droit le document officiel à la publicité, ils ne font que se conformer à la loi et n'encourent aucune responsabilité ; d'où il suit qu'en décidant que les gérants du *Moniteur Officiel* et du *Siècle* avaient pu refuser l'insertion requise

par Leymarie de la lettre par lui adressée à M. le Président du Conseil d'Etat en réponse au discours prononcé par celui-ci dans les séances du Corps Législatif, dont il avait publié le compte-rendu officiel, l'arrêt attaqué, loin de violer les lois, n'en a fait qu'une saine application.... rejette... (1).

A l'heure actuelle, la Constitution de 1852 est abrogée. Il n'existe plus de comptes-rendus obligatoires. Liberté pleine et entière est laissée aux journalistes parlementaires de rendre compte des débats comme ils l'entendent. Toutefois, nous avons encore des comptes-rendus officiels. Un compte rendu in extenso est publié chaque jour au *Journal Officiel*. Il est rédigé par le chef du service sténographique, sous le contrôle du bureau de chaque Chambre. Les épreuves de ce compte-rendu sont communiquées à l'imprimerie du *Journal Officiel*, dès que le bon à tirer a été donné par le chef du service sténographique, à tous les journaux qui le demandent.

A côté de ce compte-rendu, trop volumineux pour être utilisé par les quotidiens, il en existe un autre dit « analytique », mis à la disposition des journaux par le bureau de la Chambre, qui d'ailleurs, au cours de chaque séance, transmet télégraphiquement au Syndicat de la Presse Parisienne, un

(1) D. 1863-1-21.

compte-rendu sommaire, qu'on affiche ensuite dans une salle de la Chambre et du Sénat (1).

Quel est, en l'état de ces multiples comptes-rendus, l'étendue de la responsabilité du journaliste ? Les faits semblent révéler que le problème s'est posé en 1881, comme il s'était posé en 1819. Le législateur a tenu compte de la nécessité où se trouve la presse, de transmettre à ses lecteurs les échos des débats parlementaires. Il a considéré également, qu'il serait injuste de la rendre responsable, dans tous les cas, des conséquences dommageables produites par la publication des journaux, alors que le député restait irresponsable. Et il a décidé que les comptes-rendus bénéficieraient de l'immunité dès qu'ils seraient faits de bonne foi.

Les termes employés par l'art. 41 pouvaient prêter à confusion. Et il était possible de le demander si la mauvaise foi pouvait être recherchée dans les comptes-rendus officiels aussi bien que dans les autres.

Le 11 juillet 1881, M. Paris, au Sénat (2) présenta un amendement à l'art. 41, tendant à supprimer de la rédaction de cet article les mots « faits de bonne foi ». Il indiquait que le journaliste ne pouvait répondre d'une œuvre qui n'était pas sienne,

(1) Le Poittevin, *Traité de la presse*, 1-421.
(2) Celliez et Le Senne, page 523 et s.

que par conséquent, s'il se contentait de publier, soit le compte-rendu in extenso, soit le compte-rendu analytique, soit le compte-rendu sommaire, tous revêtus d'un caractère officiel et bénéficiant à ce titre de l'immunité, il devait être purement et simplement irresponsable — que dans tous les autres cas, au contraire, il serait soumis aux règles du droit commun, puisqu'en refusant de publier un des comptes-rendus officiels, il témoignait nettement de la volonté de faire œuvre personnelle.

On fit observer à M. Paris, que la plupart du temps, les journalistes, sans attendre les comptes-rendus officiels, se trouvaient contraints d'informer leurs journaux par télégrammes et en cours de séance; qu'en conséquence les comptes-rendus étaient très rarement utilisés et que par le fait de son amendement, la responsabilité de la presse allait devenir écrasante, parcequ'elle pourrait toujours être recherchée. Il se rendit à ses raisons et retira son amendement.

De la discussion de l'article 41, il faut donc tirer les déductions suivantes, qui sont d'ailleurs très nettes :

1° La reproduction des comptes-rendus officiels n'engage jamais la responsabilité du journaliste. Et à l'occasion de ces reproductions, il ne saurait pas plus être question de l'action en réponse, que des actions en responsabilité proprement dite.

2° Lorsque, en rendant compte des débats parlementaires, le journaliste aura fait œuvre personnelle, toutes ces actions ne seront utilement intentées contre lui, qu'en tant que sa mauvaise foi aura été démontrée.

La jurisprudence est en ce sens. C'est ce qui résulte très clairement des motifs d'un jugement rendu le 24 février 1874 par le tribunal de la Seine (1).

Le *Journal officiel* ayant publié des documents émanés de la commission d'enquête parlementaire sur les actes du gouvernement de la défense nationale. M. Maurice Joly, voulut contraindre le gérant de l'*Officiel* à publier une réponse. Il fut débouté de sa demande parce que dit la décision « Le rapport inséré au *Journal officiel* et dans lequel le demandeur prétend puiser un droit de réponse comme y étant désigné, émane d'une commission instituée en vertu d'une délibération de l'Assemblée nationale ; que le rapport ainsi que la commission elle-même a un caractère essentiellement officiel et public; que sa reproduction ne saurait dès lors, donner ouverture au droit édicté par l'article 11 de la loi du 25 mars 1822, que ce droit en effet qui n'est qu'un moyen de défense

(1) Thèse Brémond, p. 85 et s. *Irresponsabilité parlementaire.*

introduit dans l'intérêt même de la liberté de la presse, suppose une attaque libre et volontaire; qu'il ne saurait exister à plus forte raison à l'égard d'une publication faite dans un journal destiné à la reproduction des documents officiels et publics et qui ne peut se refuser à cette publication. »

On pourrait se demander si les personnes nommées et désignées dans le compte-rendu officiel d'une séance parlementaire publié par un journal, qui se voient ainsi refuser par ce journal le droit de réponse, n'ont pas le droit de s'adresser directement à la Chambre ou au Sénat et de faire parvenir au président de ces Assemblées des explications qui figureraient, par exemple, au procès-verbal et au compte-rendu d'une prochaine séance ?

Non, nous dit M. Eug. Pierre (1). Les débats des Chambres n'ouvrent aux tiers qui s'y trouvent nommés ou désignés aucun droit de reponse légale. Il est par conséquent de principe absolu que le président ne porte pas à la connaissance de la Chambre les lettres qui lui sont adressées par des personnes, nommées en séance publique, lors même que ces lettres lui seraient transmises par un membre de la Chambre. Dans la séance du 24 mars 1903, le lieutenant-colonel du Paty de Clam avait été

(1) *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Supplément 1906, n° 1117, p. 489.

nommé à la tribune de la Chambre ; il adressa au président une lettre de rectification qui fut transmise par un député. Dans les mêmes conditions, M. Reitlinger, après la séance du 25 mars 1903, en écrivit une à son tour. Le 30 novembre 1903, le Dr. Poirier de Narçay, fait de même. Aucune de ces lettres n'a été lue par le président.

Aix-en-Provence, le 10 juin 1908

Vu : *Le Professeur, Président de la Thèse,*
JOSEPH DELPECH.

Vu : *Le Doyen,*
G. BRY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur
Président du Conseil de l'Université,
J. PAYOT.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Pages

CHAPITRE I

Introduction 1

CHAPITRE II

Fondement de l'Immunité 7

CHAPITRE III

Son Caractère 51

CHAPITRE IV

Limites de l'Immunité — Le pouvoir disciplinaire des Assemblées — Les conditions communes de légalité — L'Abus du droit 59

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I

Discours tenus dans les Chambres 81

CHAPITRE II

Publication des Discours et des Documents parlementaires 98